

*La banca
de desarrollo
en América
Latina*

*¿es posible
su reformulación?*

Denisse Rodríguez



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

20 años



CORPORACIÓN
EDITORIAL NACIONAL

La banca de desarrollo
en América Latina
¿Es posible su reformulación?

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 129

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL
Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12
www.cenlibrosecuador.org • cen@cenlibrosecuador.org

Denisse Rodríguez

**La banca de desarrollo
en América Latina**
¿Es posible su reformulación?



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

20 años



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Quito, 2013

La banca de desarrollo en América Latina

¿Es posible su reformulación?

Denisse Rodríguez



Primera edición:

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Corporación Editora Nacional

Quito, enero de 2013

Coordinación editorial:

Quinche Ortiz Crespo

Armado:

Martha Vinueza

Impresión:

Taller Gráfico La Huella

La Isla N27-96 y Cuba, Quito

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador:

978-9978-19-566-6

ISBN Corporación Editora Nacional:

978-9978-84-665-0

Derechos de autor:

Inscripción: 090964

Depósito legal: 004923

Título original: *Límites y posibilidades de una reformulación de la banca de desarrollo para América Latina: caso Ecuador*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales,
con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales, 2010

Autora: *Denisse Rodríguez Quiñónez* (correo e.: den_elizabeth@yahoo.com.mx)

Tutor: *Marco Romero*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-0789

Índice

Introducción / 7

Capítulo I

El retorno de la banca de desarrollo / 11

Interacción Estado y mercado / 11

Intervención estatal en el mercado financiero / 19

Banca de desarrollo / 21

Capítulo II

Límites y posibilidades de la nueva banca de desarrollo para América Latina / 25

Evolución histórica de la banca de desarrollo / 25

Errores de la banca de desarrollo tradicional / 29

Análisis de experiencias exitosas de banca de desarrollo: caso brasileño / 31

Aciertos de los casos exitosos en América Latina y lecciones para la nueva banca de desarrollo / 42

Propuestas para la nueva banca de desarrollo / 46

Capítulo III

Estudio de caso: banca de desarrollo en Ecuador-Corporación Financiera Nacional / 59

Origen de la banca de desarrollo en Ecuador / 59

Evolución de la participación de la banca pública de desarrollo en el crédito / 61

La Corporación Financiera Nacional (CFN) / 65

Recomendaciones para la reformulación de la Corporación Financiera Nacional / 85

Conclusiones / 95

Bibliografía / 101

Anexos / 107

Introducción

Por lo general, las crisis suelen ser la mayor fuente de inspiración para la búsqueda de nuevas alternativas pues obligan a cuestionar los paradigmas vigentes, y en algunos casos, llevan a encontrar respuestas en la reformulación de los antiguos. Es así, que en la situación actual de recesión económica y, con ella, de contracción del financiamiento, son varios los temas que se discuten en términos de: el papel que cumple la promoción del desarrollo en la dinamización de la economía; en quiénes debe recaer la responsabilidad de fomentarlo; quiénes son capaces de hacerlo más eficientemente; y cuáles son las fuentes de financiamiento del mismo, en un entorno de liberalización financiera donde las decisiones de colocación de recursos se encuentran en manos del mercado, y se reduce drásticamente la injerencia del Estado en las mismas.

Por un lado, el mercado adolece de ciertas falencias, una de ellas, que las condiciones del óptimo de Pareto, necesarias para presumir la eficiencia de los mercados, difícilmente se cumplen en los mercados financieros, cuyas características coinciden con los planteamientos de Greenwald y Stiglitz, para quienes «economías donde hay mercados incompletos e información imperfecta no están, en general, constreñidas a la eficiencia de Pareto».¹

Esta visión es compartida por Louis Lefebvre² quien considera que se han cometido varios errores al asegurar ciegamente que el mercado adopta políticas más racionales que la planificación e intervención en los mercados, en la medida en que estos son proclives al abuso de los monopolios, a la influencia de externalidades y, sobre todo, han demostrado ser incapaces de lograr por sí solos una distribución equitativa del ingreso.

Por otro lado, el mercado financiero cuenta con varias peculiaridades. A más de las conocidas fallas de mercado producto de la información asimétrica, de la segmentación del crédito y la competencia imperfecta; se percibe una inexistencia de mercado por varios factores. Inicialmente, los mercados se mue-

1. Bruce Greenwald y Joseph Stiglitz, «Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets», en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, No. 2, Cambridge, MIT Press, 1986, p. 230.
2. Louis Lefebvre, «¿Qué permanece aún de la teoría del desarrollo?», en *Desarrollo económico*, vol. 31, No. 122, Buenos Aires, IDES, 1991, p. 3-4.

ven por la búsqueda de rentabilidad, pero en términos del desarrollo se persigue más que un beneficio monetario, un beneficio social, que generalmente no es tomado en consideración por los entes privados para la colocación de recursos; generando así un vacío en el financiamiento de actividades socialmente rentables. Adicionalmente, estos mercados, en la búsqueda de dicha rentabilidad, han presentado la tendencia a preferir actividades especulativas que generan más rédito económico, dejando de lado las inversiones en sectores productivos de la economía real. Y en último lugar, las particularidades de América Latina han generado que por efectos de desequilibrios macroeconómicos y financieros, factores sociales y económicos que limitan la demanda de servicios financieros de una gran parte de la población, problemas derivados del funcionamiento propio de la banca y, finalmente, distorsiones regulatorias en forma de controles de tasas de interés, requerimientos de capital, impuestos, etc., la región se caracterice por un bajo índice de profundización financiera, que refleja la inexistencia de ciertos segmentos de mercado, como se ha destacado previamente.

Partiendo de estas realidades, este estudio plantea como opción para el financiamiento del desarrollo, la reformulación de la banca de desarrollo, una herramienta estatal usada en los años 50 con el objeto de canalizar recursos hacia sectores productivos a tasas y condiciones preferenciales, pero que bajo sus características originales no logró resultados del todo satisfactorios por varios factores que se detallarán posteriormente. Se exceptúan los casos de los países asiáticos y en América Latina, Brasil y Chile que continúan hasta la actualidad haciendo uso de la misma y ofrecen algunas lecciones para los países que en el pasado, no lograron aplicarla eficientemente.

Sus bases teóricas, características y recomendaciones de modificación se desarrollarán a lo largo de este trabajo en tres capítulos. El primero buscará presentar los fundamentos teóricos sobre los cuales surgió la necesidad de la banca de desarrollo en el pasado y cuáles de ellos pueden justificar su reformulación para el presente; teniendo en cuenta que el planteamiento de una banca de desarrollo liderada por el Estado, requiere adentrarse en el antiguo debate teórico sobre la intervención estatal en el mercado, entre aquellos que la perciben como distorsionadora y aquellos que la ven como necesaria.

Adicionalmente, se analizará cuáles han sido los errores y aciertos de las instituciones financieras de desarrollo lideradas por el Estado, que motivan hoy el debate entre quienes censuran su actividad y quienes la ponderan; con el fin de identificar cuáles deberían ser las características, objetivos y motivaciones de una nueva banca de desarrollo; análisis realizado mediante la observación de experiencias exitosas en América Latina que, sin lugar a dudas ofrecerá varias lecciones valiosas; destacándose el caso de Brasil con el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), creado en 1952

y que es actualmente un instrumento usado por el gobierno para incentivar al sector privado.

Finalmente, se presentarán las propuestas de varios autores y de instituciones internacionales orientadas a la promoción del desarrollo; con respecto a las nuevas alternativas de financiamiento del desarrollo y los elementos de las estrategias nacionales tendientes a su promoción, a través de una banca de desarrollo rediseñada para cumplir con los nuevos desafíos.

Una vez planteadas las características que debería tener la nueva banca de desarrollo para superar los problemas por los que atravesó, las críticas de las que ha sido objeto durante varias décadas y el ser considerada una opción útil para ocuparse de sectores desatendidos por el mercado, el segundo capítulo se dedicará al análisis de los requerimientos y de la factibilidad de volver a asignar un papel fundamental a la banca de desarrollo en América Latina, considerando la realidad de la región y sus limitaciones; con el objeto de generar algunas propuestas que permitan adaptarla al nuevo entorno.

Para concluir, en el último capítulo se analizará a través de un caso real, cuáles han sido los esfuerzos realizados por la Corporación Financiera Nacional (CFN) en Ecuador, por adaptarse a las necesidades de la economía ecuatoriana en cuanto al financiamiento de proyectos productivos; lo que permitirá formular algunas recomendaciones en función de los temas examinados a lo largo de este estudio.

CAPÍTULO I

El retorno de la banca de desarrollo

Indiscutiblemente, la propuesta de una banca de desarrollo liderada por el Estado, obliga a retomar el antiguo debate teórico que enfrenta a quienes consideran necesario que el Estado intervenga en la economía bajo ciertas condiciones, y quienes creen que es el mercado, sin interferencias, quien debe tomar las decisiones.

En la primera parte de este capítulo se presentarán las posiciones de quienes defienden ambas perspectivas, junto con aquellos que consideran que debería existir cierta complementariedad que potencie las ventajas comparativas del Estado y del mercado. Mientras que, en la segunda parte, se presentarán los argumentos teóricos que justifican la intervención estatal, específicamente en el mercado financiero y cuáles son las opciones con que cuenta para hacerlo, entre ellas, la instauración de bancos de desarrollo.

INTERACCIÓN ESTADO Y MERCADO

A pesar de que como resultado de las posiciones opuestas entre intervención estatal y *laissez faire*, se inspiraron dos modelos de desarrollo cuyos resultados hoy podemos palpar, dicho debate no se encuentra aún concluso pues ninguno de los dos modelos han probado ser eficaces para alcanzar los objetivos que se plantearon.

De un lado, se encuentran los fundamentos que dieron lugar en los años 50 al modelo de desarrollo I, modelo keynesiano o modelo cepalino, que buscaba un Estado de bienestar donde los gobiernos actúen como conductores del desarrollo. Teóricamente, parte de la idea de que el desarrollo es resultado de la asignación eficiente de los recursos y que es el Estado, el más adecuado para realizar la asignación de recursos, otorgándole las siguientes atribuciones:

- Intervenir en actividades económicas, por ejemplo en infraestructura para fomentar el empleo.

- Proteger la industria nacional, que en América Latina y el Sudeste Asiático se materializó en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).
- Planificar la economía, derivando en la generación de planes nacionales de desarrollo.
- Sobrerregulación financiera, a través de la asignación directa de los recursos financieros por parte del Estado.
- De las críticas a este modelo, surge en los 90 el modelo desarrollo II más conocido como Consenso de Washington, planteando literalmente todo lo contrario del modelo anterior. Las nuevas funciones del Estado incluían:
 - Desintervención en la economía.
 - Liberalización comercial.
 - Economía de mercado, que no admitía la planificación estatal.
 - Desregulación financiera.

Ahora, si de las críticas al control estatal de la economía surgió un modelo que planteaba una liberalización total del mercado; se puede así mismo, partir de las críticas a este último para generar una nueva alternativa.

El Consenso de Washington surgió de los planteamiento de las llamadas teorías neoclásicas nacidas en la década de los 80, que enfatizan el rol del libre mercado, apertura de las economías, privatización de empresas públicas ineficientes y que atribuyen la incapacidad de alcanzar el desarrollo a la excesiva intervención y regulación estatal; de ahí que se redujera al mínimo la incidencia estatal en la economía. Louis Lefebvre argumenta que las deficiencias de estas teorías surgen de sus propios principios y supuestos, pues parten de que la competencia perfecta conduce al empleo eficiente de los recursos, bajo la presunción de que consumidores y productores tienen un conocimiento perfecto e independiente y una racionalidad basada en la maximización de la utilidad y las ganancias. Sin embargo, la realidad es distinta a los supuestos, estos no plantean la necesidad de establecer instituciones que garanticen la estabilidad y mecanismos para asegurar la redistribución equitativa de los ingresos, pues las asumen como dadas; además de que consideran como desviaciones de la norma a las imperfecciones de mercado (monopolios, oligopolios, externalidades, asimetrías de información, etc.) cuando en realidad son parte inherente de dichos mercados y adicionalmente, ignoran el papel del Estado, así como el rol de la política y de los intereses de las clases sociales, resultando en una ficción no aplicable en países menos desarrollados (Lefebvre, 1991: 251-263).

Joseph Stiglitz por otro lado, plantea tres deficiencias de los planteamientos del Consenso de Washington: primero, que aumentaron la exposición de los países al riesgo sin proporcionarles mecanismos para afrontarlos. Se-

gundo, que las reformas macroeconómicas no fueron equilibradas al enfocarse en bajar la inflación y no considerar sus efectos en el desempleo y la necesidad de promover el crecimiento. Y tercero, que se enfatizó en la esfera privada, olvidándose del sector público y de la relación entre Estado y mercado.³

Otro punto importante es que, si fue denominado Modelo de Desarrollo II, se presume que sus recomendaciones fueron diseñadas para conducir al desarrollo; sin embargo, este se fundamentó solamente en reformas para lograr la liberalización comercial y financiera de las economías, buscando así un mayor crecimiento económico. El problema con ello, es que crecimiento económico no es desarrollo, es solamente una instancia del mismo y esto se evidencia cuando observamos que incrementos en el PIB no necesariamente implican mejora de la calidad de vida de la población.

Además, al ser las señales del mercado las que determinan la asignación de recursos para inversión, se ha llegado a un punto donde las ganancias privadas antes que las sociales, determinan la asignación del ahorro e inversión, agravado por la tendencia del mercado a dirigir el crédito a sectores no prioritarios pero más rentables, afectando negativamente al desarrollo económico al concentrar fondos en las manos de pocos y destinar el ahorro a sectores ya desarrollados de la actividad económica.⁴

A raíz de estas críticas, se ha planteado como alternativa que el Estado, como garante del desarrollo, asuma un rol más activo en la distribución equitativa de los recursos, al ser una gestión que el mercado parece no desear o no poder realizar. Esta misión por supuesto, implicaría que el Estado intervenga de uno u otro modo en la economía, y ello da lugar a las siguientes reflexiones.

Justificación de la intervención estatal

Son varios los argumentos que plantean que es necesaria la intervención estatal en la economía, la mayoría de ellos referidos a la existencia de fallas del mercado. Partiendo de que el fundamento de eficiencia de los mercados y con ello, la prescindible acción del Estado dentro de los mismos se explican a través del óptimo de Pareto, Joseph Stiglitz⁵ basa sus argumentos en la duda con respecto a que los supuestos necesarios para que se cumpla dicho óptimo, existan realmente en los mercados. Plantea que no hay justificación teórica de

3. Joseph Stiglitz, «El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina», en *Revista de la CEPAL*, No. 80, Santiago, CEPAL, 2003, p. 21-25.

4. Jayati Ghosh, *The economic and social effects of financial liberalization: A primer for developing countries*, Nueva York, UN, 2005, p. 13.

5. Joseph Stiglitz, «Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation», en Edward Balleisen y David Moss, edit., *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, p. 14-18.

que los mercados por sí solos lleven a resultados eficientes apoyándose en que incluyen varias fallas de mercado convencionales. Demuestra que «los mercados con información imperfecta y mercados incompletos no se constriñen a la eficiencia de Pareto» (Greenwald y Stiglitz, 1986: 230) y argumenta que otro de los supuestos, la idea de que los individuos actúan racionalmente para maximizar sus ganancias, tampoco se puede garantizar, pues como resultado de la información incompleta y las diferentes motivaciones de los individuos, estos pueden llegar a actuar irracionalmente. Inclusive, abre la puerta para que el Estado asuma un rol vacante en la economía en el área de la distribución, al afirmar que los mercados podrían producir resultados eficientes pero no existe garantía de que estos sean socialmente justos, razones por las cuales plantea que las regulaciones podrían ser un importante instrumento para alcanzar objetivos distributivos.

Así mismo, aludiendo a la falta de fines distributivos del mercado, Weimer y Vining conciben a las fallas del mercado como «circunstancias donde la búsqueda de los intereses privados no llevan a un uso eficiente de los recursos de la sociedad, o a una distribución justa de los bienes de la sociedad»,⁶ aunque también afirman que la «existencia de fallas de mercado provee una necesaria, pero no suficiente justificación para la política de intervención pública» (Weimer y Vining, 2005: 3).

En la visión de Clifford Winston,⁷ las fallas de mercado son una asignación de recursos que no es la óptima de Pareto y sus posibles causas son el poder del mercado, monopolios naturales, información imperfecta, externalidades y bienes públicos. Considera que desde la perspectiva de los mercados y el concepto de eficiencia en la asignación, el rol del gobierno es corregir las fallas del mercado y en el caso de mercados inexistentes, los gobiernos deberían proveer bienes públicos por sí mismos, pero podrían fallar por incompetencia o corrupción, falta de información adecuada, objetivos en conflicto y costos de administración. Adicionalmente plantea que si el Estado pretende plantear políticas para corregir dichas fallas, estas deberían cumplir las siguientes condiciones: que existan suficientes razones para intervenir en el mercado, que se busque mejorar desempeño del mercado y que sean políticas óptimas y eficientes; caso contrario, se podría caer en fallas del gobierno, como resultado de una intervención estatal que no debiera haberse dado o cuando pudiera haberse resuelto el problema de una forma más eficiente.

6. David Weimer y Aidan Vining, *Policy analysis: concepts and practice*, Nueva Jersey, 1992, p. 30, citado por Richard Zerbe y Howard McCurdy, *The failure of market failure*, Seattle, University of Washington, 2005, p. 2.

7. Clifford Winston, *Government failure versus market failure. Microeconomics policy research and government performance*, Washington, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006, p. 2-3, 7.

Por otro lado, Richard Zerbe y Howard McCurdy igualmente consideran necesaria la intervención del Estado, pero critican que se justifique solamente mediante el concepto de falla de mercado. El problema con este concepto es que describe una situación presente en toda instancia, «ocurren cuando el mercado falla en producir bienes públicos, o inadvertidamente produce externalidades, o permite el surgimiento de monopolios naturales o priva de derechos a las partes mediante asimetrías de información, o crea distribuciones de ingresos indeseables»,⁸ razones que los autores definen como externalidades, pues consisten en efectos no monetarios ignorados en el proceso de toma de decisiones. Argumentan que confiar en la idea de las fallas de mercado para determinar el rol apropiado para el gobierno y su intervención no es confiable. Creen que la teoría normativa correcta reside en los costos de transacción y no en las fallas de mercado, que vendrían a ser «simples instancias donde la acción del gobierno puede bajar los costos de transacción suficientemente como para producir ganancias significativas en bienestar» (Zerbe y McCurdy, 2005: 28).

Finalmente, otras señales que indican la pertinencia de la interacción del Estado con el mercado incluyen: la necesidad de que los bienes públicos sean proveídos, la existencia de información imperfecta y asimétrica que impide tomar decisiones racionales en los mercados eficientes, la influencia del riesgo moral, la necesidad de promover la equidad y resultados distributivos; y, la presencia de externalidades que llevan a que los individuos, al guiarse solamente por los costos y beneficios privados, no tomen las decisiones que colectivamente serían más eficientes.

Crítica por la existencia de fallas del gobierno

La existencia de fallas de mercado no se considera razón suficiente para intervenir, pues siempre se incurre en costos y existe igualmente la posibilidad de que el Estado falle. Si asumimos que la misión del gobierno sería la de corregir las fallas del mercado, se definiría como falla del gobierno a su incapacidad para sobrellevarlas a través de sus intervenciones, o incluso por no hacerlo de la forma más eficiente, lo cual podría generarse por información insuficiente, interferencia política, costos administrativos de la burocracia gubernamental y falta de incentivos.

Para Anne Krueger,⁹ si el mercado tiene fallas, también el gobierno las tiene y es necesario sopesar cuáles son menos manejables. Critica las acciones del Estado al reconocer que en sus actos ha tenido fallas de omisión y de co-

8. R. Zerbe y H. McCurdy, *op. cit.*, p. 6.

9. Anne Krueger, *Government failures in development*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 1990, p. 2-4.

misión. De comisión por el alto costo de las empresas estatales inmersas en actividades no tradicionales del sector público, la ineficiencia de sus programas de inversión y los costosos y profundos controles impuestos al sector privado. Fallas de omisión, por el deterioro de áreas de transporte y comunicaciones, que elevan los costos de las actividades del sector privado, y por la corrupción presente en las actividades que ha ejecutado. Para la autora, lo que parece evidente de la experiencia, es que al concentrarse en otras actividades (manufactura, regulación del crédito, etc.) se han desviado recursos gubernamentales y esfuerzos fuera de aquellas áreas donde el Estado tiene ventajas comparativas.

Apoyando esta idea, Won-Ho Kim argumenta que «es necesario aprender las lecciones de la historia: los fracasos del Estado a menudo superaron a los fracasos del mercado; asimismo, también es importante aprender a enfrentar las consecuencias negativas de la retirada del Estado».¹⁰ Y si la intervención estatal es indispensable, sus actividades deberían restringirse a aquellas en donde tenga ventajas competitivas frente al mercado, como resultado de los costos de oportunidad de las demás actividades gubernamentales.

Opciones para la intervención

Como se aprecia, aun quienes afirman que el Estado también tiene fallas al tratar de corregir las del mercado, se reconoce que bajo ciertas condiciones sí existen motivaciones para que el Estado intervenga en el mercado; pero logrando una interacción adecuada entre ambos, más no un control del uno sobre el otro.

Algunos autores consideran que el gobierno debería actuar en las áreas en las cuales posee ventajas comparativas, donde pueda trabajar a gran escala y donde agentes privados tendrían desventajas al intentarlo; o solamente en segmentos de la economía donde el sector privado no esté actuando, en palabras de Keynes.

La más importante *agenda* del estado se relaciona no con las actividades que los individuos privados ya están realizando, sino en aquellas funciones que caen fuera del alcance del individuo, en aquellas decisiones que son tomadas por *nadie* si el Estado no las toma. Lo importante para el gobierno es no hacer cosas que los individuos ya están haciendo, y hacer entonces un poco mejor o un poco peor; pero hacer, las cosas que en el presente no están para nada hechas.¹¹

10. Kim Won-Ho, «Estado versus mercado en América Latina. Una perspectiva a partir de las experiencias de Asia del Este», en *Nueva Sociedad*, No. 221, Buenos Aires, FES, 2009, p. 161.
11. John Maynard Keynes, «The end of *laissez-faire*», Londres, Hogarth Press, 1926, p. 4, en <http://www.panarchy.org/keynes/laissezfaire.1926.html>, consultado en julio de 2009.

El enfoque de los mercados amigables planteado por el Banco Mundial señala también que la intervención estatal no es indeseable, sino que es necesaria, siempre y cuando se realice cuando el mercado haya demostrado ser menos eficiente y que sea de forma abierta y sujeta a supervisión. Asegura que

los mercados fallan, pero también los gobiernos. Para justificar la intervención no es suficiente saber que el mercado está fallando, es además necesario estar seguros de que el gobierno puede desempeñarse mejor»,¹² por ello se sugiere «que es mejor para el Estado enfocarse en áreas donde complemente y apoye al sector privado, luego en áreas donde lo suplemente (34).

Adicionalmente, Dussel y Verghis hacen referencia a Paul Streeten en su afirmación de que «mercados eficientes y Estados minimalistas pueden ser incompatibles»¹³ y que le corresponde al Estado prevenir búsquedas improductivas de rentabilidad y actuar de la mano con el mercado en las economías en desarrollo.

Entonces, una vez determinado que es hasta cierto punto deseable que el Estado asuma un rol de complemento del mercado, es necesario explorar cuáles son las opciones que tiene para hacerlo, sean estas: contratar o proveer por sí mismo los bienes o servicios no cubiertos por el mercado.

Perspectiva contractual: Consiste básicamente en contratar a empresas privadas para que cumplan con los objetivos de provisión de bienes y servicios que el Estado considera necesarios en el mercado, para lo cual se elabora un contrato altamente detallado que obligue a dicha empresa a cumplir los fines estatales. Es útil cuando no existe diferencia entre proveer y contratar y es aplicable en funciones donde el gobierno sabe exactamente lo que quiere producir, conoce dónde puede establecer sus requerimientos en un contrato o regulación y cuándo cuenta con los mecanismos para hacer cumplir el contrato.

Argumenta que el Estado tiene la facultad de obligar a las empresas a cumplir dicho contrato o regulación pues todo depende de qué tan bien hayan sido diseñados; y, en una clara crítica a la propiedad estatal, plantea que cuando el bien es público, el hecho de que el administrador no sea el dueño motiva que este tenga menos incentivos para invertir e innovar, mientras que al ser el propietario sí lo hará en vista de que recibirá mayores rendimientos por su

12. World Bank, *World Development Report: The Challenge of Development*, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 128.

13. Enrique Dussel y Mathew Verghis, «The state, markets and development», conferencia realizada en el Instituto Kellogg, Notre Damme, Instituto Kellogg, p. 4, 1993, en <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/196.pdf>>, consultado en julio de 2009.

gestión.¹⁴ Sin embargo, «hay que reconocer que las oportunidades de contratar son limitadas y el gobierno no puede anticipar, describir, estipular, regular y hacer cumplir exactamente lo que quiere» (Shleifer, 1998: 137).

Stiglitz concuerda con esta visión pero a través de la fijación de regulaciones que pueden tomar la forma de requisitos de información, restricciones y mandatos, diseñados para mitigar externalidades, mantener la competencia, impedir el abuso de los monopolios naturales y proteger al consumidor. (Stiglitz, 2010: 3, 8).

Propiedad estatal: Reconoce que si bien los proveedores privados tienen el incentivo de reducir costos, pueden terminar haciéndolo en desmedro de su impacto en el desarrollo. Plantea que es preferible que el Estado actúe a través de empresas propias cuando se presentan las siguientes condiciones:

- Cuando lo que se busca es proveer un producto o servicio cuyas características no puedan ser fácilmente determinadas en un contrato, específicamente cuando el objetivo es que este tenga un valor social.
- Cuando la necesidad de innovación es relativamente poco importante.
- Cuando mecanismos de competencia, reputacionales y de elección del consumidor no obligan al sector privado a mejorar su eficiencia.

Se considera apropiada la alternativa de la propiedad estatal en el sector bancario de los países menos desarrollados, donde a raíz de la corrupción y la pobre institucionalidad, no son suficientes las regulaciones, mientras la banca pública sí puede contribuir a aumentar la confianza en el sistema y a lograr una mayor profundización financiera.¹⁵

Entre las críticas a la propiedad estatal de instituciones financieras, se plantea que corren el riesgo de caer en el síndrome de Sisyphus surgido de una contradicción entre mandato de política social y la rentabilidad, pues al enfocarse en un segmento de alto riesgo y bajo rendimiento, los esfuerzos realizados para lograr mayor rentabilidad irían en desmedro de su misión y a la vez, la búsqueda de los fines sociales llevarían a un desempeño ineficiente de dichas instituciones.¹⁶

14. Andrei Shleifer, «State versus private ownership», en *Journal of economic perspectives*, vol. 12, No. 4, Pittsburgh, AEA, 1998, p. 7-8.

15. Eduardo Levy, Alejandro Micco y Ugo Panizza, «A Reappraisal of State-Owned Banks», en *Economía*, vol. 7, No. 2, Massachussets, Brookings Institution Press, 2007, p. 12.

16. International Monetary Fund, *Technical note on strategic issues in development bank reform*, Washington, IMF, 2006, p. 5-6.

INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL MERCADO FINANCIERO

Complementando las condiciones planteadas anteriormente para justificar la intervención estatal a través de la propiedad de las empresas, Levy, Micco y Panizza¹⁷ argumentan que esta proposición es aceptable en el sector financiero por las siguientes razones: 1. ante la fragilidad y la especial condición de los bancos como proveedores de dos bienes públicos: respaldo de liquidez del resto de instituciones financieras y ser los canales de transmisión de la política monetaria; es necesario que el Estado se enfoque en mantener la seguridad y solidez del sistema bancario; 2. al ser un sector que depende en su mayoría del manejo de la información, es más proclive a generar fallas de mercado por las particulares características de la misma, al ser costosa y asimétrica; razón por la cual es necesaria una acción gubernamental para mitigar estas imperfecciones del mercado; 3. la falta de valoración del aporte social de los proyectos que solicitan financiamiento lleva a que sean generalmente obviados porque su rendimiento económico no suele ser alto, haciendo necesario que el Estado encuentre mecanismos para financiar dichos proyectos; y 4. finalmente, es misión del Estado promover el desarrollo y garantizar que los sectores productivos tengan acceso al crédito y es a través de la propiedad de instituciones financieras de desarrollo y fomento, que puede lograrlo.

Visiones con respecto a la propiedad estatal en el sector financiero

Para Paola Sapienza¹⁸ existen tres visiones o interpretaciones de la propiedad estatal de empresas:

Visión social

Plantea que las empresas de propiedad del Estado deben crearse tanto para contribuir al desarrollo económico y bienestar general, como para cubrir las fallas del mercado en cualquier área donde los beneficios sociales excedan a los costos.¹⁹ Considera que la justificación para crear instituciones financieras públicas es la existencia de imperfecciones en los mercados financieros y de crédito y que son la forma de garantizar la ejecución de objetivos sociales que los bancos privados no cumplen, al estar concentrados en la maximización de ganancias.

17. Eduardo Levy, Alejandro Micco y Ugo Panizza, *Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks*, Washington, IDB, 2004, p. 6-8.

18. Paola Sapienza, «The effects of government ownership on Bank Lending», en *Journal of Financial Economics*, vol. 72, No. 2, Ámsterdam, Elsevier, 2002, p. 4-5.

19. Anthony Atkinson y Joseph Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, Londres, 1980, p. 2, citado por P. Sapienza, *op. cit.*, p. 2.

Visión política

Para Levy, Micco y Panizza la creación de empresas estatales, al implicar una decisión de los políticos, se convierte en una herramienta para cumplir sus propósitos individuales tanto políticos como económicos, y no para cumplir fines sociales; lo cual las lleva a ser ineficientes pues se usan para canalizar recursos a sus colaboradores y para la obtención de votos y apoyo. Esta visión no justifica la propiedad estatal de instituciones financieras pues aduce que: «los bancos no son necesariamente diferentes de otro tipo de empresas y que a menudo se exagera la importancia de las imperfecciones de los mercados financieros [...] sugiere que las fallas del mercado pueden corregirse mejor mediante la reglamentación y la creación de subsidios que mediante la propiedad estatal directa de los bancos» (Levy, Micco y Panizza, 2004: 6).

Visión de agencia

Esta visión es una síntesis de las anteriores pues, aunque coincide en que las empresas estatales son creadas para maximizar el bienestar social, reconoce que puede generarse corrupción, mala colocación de recursos y pocos incentivos para lograr la eficiencia. Su hipótesis es que «los bancos de propiedad estatal canalizan recursos a actividades socialmente rentables, pero los administradores públicos ejercen menos esfuerzo (o desvían más recursos) de lo que harían sus contrapartes privadas» (Sapienza, 2002: 4), de manera que se debe exigir una eficiencia tanto en la distribución de recursos con fines sociales como en el manejo interno de las instituciones financieras públicas.

Aparte de estas tres visiones, Levy, Micco y Panizza citando a Stiglitz,²⁰ agregan una cuarta que es la de desarrollo:

Visión de desarrollo

Recordando que es imperativo que el Estado garantice el desarrollo, plantea que una de las limitaciones para alcanzarlo es un sector financiero inadecuado, afectado por la escasez de capital, el recelo del sector público y las prácticas de los actores del mercado financiero; razón por la cual se hace necesaria la intervención estatal en dicho sector. Esta visión plantea además, que «en un contexto de pobre desarrollo institucional y desconfianza general en los

20. Joseph Stiglitz, «The Role of the State in Financial Markets», en Banco Mundial, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Economic Development 1993*, Washington, 1994, citado por Eduardo Levy, Alejandro Micco y Ugo Panizza, *Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks*, Washington, IDB, p. 6, 2004.

bancos privados, los bancos públicos podrían ser las únicas instituciones financieras viables y un fundamental peldaño en la creación del sistema financiero de un país» (Levy, Micco y Panizza, 2007: 13).

BANCA DE DESARROLLO

De las visiones presentadas, se adoptarán las posiciones de la visión de agencia y la de desarrollo que la complementa. La primera, en vista de que reconoce la necesidad de que el Estado adopte un rol protagónico en la promoción del desarrollo y el cumplimiento de fines sociales a través de la propiedad de instituciones financieras públicas; pero a la vez también recalca, que surgen ciertas dificultades que deben ser enfrentadas, para que realmente dichas empresas puedan cumplir con su mandato. Y la segunda, enmarca el tema que nos atañe con respecto a que uno de los obstáculos para que el Estado pueda garantizar el desarrollo, es el subdesarrollo de los mercados financieros y por esta razón, se requiere su participación en el mismo a través de la propiedad de instituciones financieras que motiven el progreso del sistema.

Dentro de las alternativas con que cuenta el Estado para ejecutar este rol está la provisión de financiamiento para el desarrollo que, atendiendo a las condiciones planteadas anteriormente para justificar la acción estatal mediante la propiedad de empresas:

- No es fácilmente determinable en un contrato o regulación para que sea la banca privada quien lo provea;
- Tiene un alto beneficio social pues ofrece mecanismos para impulsar la economía real en sectores que sufren de exclusión financiera por el riesgo y el largo plazo de recuperación de la inversión de sus actividades, reflejando que en el segmento del financiamiento de proyectos a largo plazo el mercado no es solamente incompleto, sino incluso inexistente y
- No es atendido adecuadamente por las instituciones privadas existentes pues están en su mayoría enfocadas a actividades más rentables en términos económicos, algunas de tipo especulativo, sin considerar la ganancia social de algunas de ellas.

Adicionalmente, dentro del contexto latinoamericano se justifica esa presencia activa del Estado, por las características propias de sus mercados financieros: tamaño reducido, poca sofisticación, altamente concentrados en el financiamiento de corto plazo, segmentados y excluyentes; y cuyo enfoque

mayoritario en el crédito bancario, ha generado pocos incentivos para desarrollar el mercado de valores como fuente adicional de financiamiento.²¹

Justamente, para ofrecer este financiamiento surgen los bancos de desarrollo, definidos como «instituciones que se abocan, en mayor o menor medida, al desarrollo económico y social mediante la movilización de recursos financieros; la creación de capacidad técnica, institucional y de conocimiento; y la provisión de bienes públicos globales, regionales o nacionales según sea el caso» (Titelman, 2003:17).

Sus ventajas incluyen: que se enfocan en llenar los vacíos dejados por la banca privada en cuanto al financiamiento de proyectos de desarrollo que visiblemente no han sido de interés del mercado por el alto costo de transacción y por requerir la evaluación de los proyectos más pequeños; combate la exclusión financiera, la concentración del crédito y su direccionamiento a sectores ya desarrollados; así como también, se constituye en una fuente de financiamiento estable para las empresas que no pueden acceder al mercado financiero internacional, o cuando en épocas de crisis como la actual, este se contrae. Y su misión se circunscribe a:

Promover el desarrollo productivo, a través de la asistencia técnica y la intermediación financiera de recursos provenientes del Estado, de la Banca Multilateral y del Sistema Financiero Privado. Sus actividades se dirigen hacia sectores que normalmente no encuentran un acceso fácil al mercado financiero privado, como las pequeñas y medianas empresas, el sector agrícola, proyectos de medio ambiente y actividades de innovación tecnológica.²²

Yendo más lejos, el expresidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, manifiesta que

La misión de la banca de desarrollo es el apoyo a los objetivos del crecimiento, de la estabilidad, de la competitividad, de la apertura externa, de la integración. Y es a estos objetivos a los cuales tiene que responder la nueva banca de desarrollo en América Latina. En otras palabras, constituirse en una herramienta eficaz dentro del conjunto de instrumentos de apoyo a la transformación económica y social de nuestros países.²³

21. Daniel Titelman, «La banca de desarrollo y el financiamiento productivo», en CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 137, Santiago, CEPAL, 2003, p. 15.
22. Francisco Sagasti, «La banca multilateral de desarrollo en América Latina», en CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 119, Santiago, 2002, citado por Roberto Keil, «Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I», en CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 189, Santiago, CEPAL, 2007, p. 7.
23. Romy Calderón, «La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe», en CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 157, Santiago, CEPAL, 2005, p. 34.

Entre los argumentos que critican la acción de la banca de desarrollo, se ha dicho que la historia es testigo de que la inmersión del Estado en el mercado financiero genera un menor desarrollo, crecimiento y productividad del mismo. Incluso, que varias acciones gubernamentales han tendido a empujar a la banca privada a la búsqueda de la maximización de rendimientos y a dejar de promover el desarrollo económico.²⁴ Además está la afirmación presentada anteriormente, sobre la inherente contradicción entre mandato de política social y rentabilidad, que impediría a estas instituciones públicas lograr resultados eficientes.

En cuanto a la posición del Banco Mundial con respecto a la propiedad estatal de instituciones financieras, incluyendo bancos de desarrollo, invariablemente la considera como perjudicial. De sus críticas publicadas en *El fracaso gubernamental en las finanzas*, concluyen que «los datos muestran el pobre desempeño de los bancos estatales en numerosas dimensiones. Ellos tienden a disminuir el desarrollo del sector financiero y el crecimiento económico, a concentrar el crédito y a incrementar la posibilidad y los costos de las crisis bancarias».²⁵ Encuentran fundamento para ello, en el efecto que la propiedad estatal tiene sobre la productividad, competencia, incentivos y regulación.

Primero, La Porta, López-de-Silanes y Shleifer, afirman que la propiedad estatal impacta negativamente en el crecimiento debido a su baja productividad, pues no se busca optimizar los capitales colocados;²⁶ segundo, tampoco promueve la competitividad pues «mayor propiedad estatal de los bancos tiende a ser asociada con mayores márgenes de las tasas de interés, menos crédito privado, menos actividad bursátil y menos créditos no bancarios» (Banco Mundial, 2001: 106); tercero, los burócratas encaran una estructura de incentivos distinta. Su motivación no sería colocar los capitales en inversiones altamente productivas si ello no aporta a sus intereses individuales y políticos y cuarto, no existe garantía de una adecuada regulación si el Estado cumple el rol de regulador de las empresas de las cuales es propietario.

24. Antonio Vives, *Banca de desarrollo: Condiciones para una gestión eficiente*, Washington, BID, 2003, p. 9.

25. Banco Mundial, *Finanzas para el crecimiento: Opciones de política en un mundo volátil*, Washington, Banco Mundial, 2001, p. 110.

26. Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes, Andrei Schleifer, «Corporate Ownership around the World», en *Journal of Finance*, vol. 54, No. 2, Aldan, AFA, 1999, p. 481.

CAPÍTULO II

Límites y posibilidades de la nueva banca de desarrollo para América Latina

En este capítulo se buscará en primer lugar, establecer cuáles los fueron los errores cometidos por la banca de desarrollo tradicional, a través de un análisis histórico de las funciones que desempeñó desde su creación hasta la minimización de su actividad, como resultado de la liberalización financiera.

Posteriormente, reconociendo que no solamente se encontraron falencias en la actividad de la banca de desarrollo, sino que es posible recopilar varias lecciones en función de sus aciertos, se presentarán los resultados obtenidos por el BNDES de Brasil, con el objeto de determinar qué rasgos de su actividad o qué modificaciones, le han permitido ser un referente en la región, como una institución financiera al mando del Estado capaz de promover el desarrollo.

En la sección siguiente se hará referencia a las propuestas de varios autores con respecto a las características que debería tener una nueva banca de desarrollo y los debates al respecto; estas tesis se contrastarán con la realidad latinoamericana que define las posibilidades y limitantes para su aplicación, con el objeto de formular una propuesta adaptable al contexto de la región.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA BANCA DE DESARROLLO

Armendáriz de Aghion²⁷ identifica el origen de la banca de desarrollo en la Europa del siglo XIX, como instrumento para su industrialización. Ante la imposibilidad de la banca comercial de proveer financiamiento de largo plazo, tanto por el elevado riesgo que implicaba financiar nuevas industrias, como por la falta de especialización en el manejo de este tipo de inversiones, surgió la banca de desarrollo subvencionada por el Estado, siendo la primera institución de este tipo la *Société Générale des Pays Bas pour favoriser l'Industrie nationale* en 1822.

27. Beatriz Armendáriz de Aghion, «Development Banking», en *Journal of Development Economics*, vol. 58, Ámsterdam, Elsevier, 1999, p. 83-100.

Desde el inicio el objetivo de estas instituciones fue proveer financiamiento de largo plazo a las nacientes industrias, a través de la provisión de capital social, préstamos a tasas menores que las del mercado y/o provisión de garantías. La principal modificación con la llegada del siglo XX fue la división de su propiedad entre el Estado e intermediarios financieros, a través de acuerdos de cofinanciamiento; sin embargo, ante la necesidad de apoyar la reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial, se impulsó nuevamente la propiedad estatal y cambió la orientación de las instituciones hacia la canalización de los fondos provenientes del exterior para la reconstrucción.

En América Latina, la idea de impulsar el desarrollo a través de instituciones financieras de desarrollo (IFD), nació del escaso desarrollo de mercados de capitales capaces de financiar proyectos de mediano y largo plazo, razón por la cual su objetivo era cubrir este segmento desatendido (Calderón, 2005: 10). Sin embargo, su auge se dio con el surgimiento de la planificación estatal que planteaba la necesidad de crear instituciones para financiar las políticas públicas tendientes a hacer realidad los planes de desarrollo delineados; de ahí que surgen los bancos de desarrollo siguiendo el ejemplo europeo, donde este tipo de instituciones facilitó su industrialización.

La evolución de la banca de desarrollo en la región muestra claramente dos etapas, la primera en los años 50 a raíz de la instauración del Estado de bienestar y en América Latina, la estrategia de desarrollo hacia adentro; y la segunda, a partir de la década de los 90, donde la liberalización financiera obligó a ejecutar varios cambios en sus actividades, incluso liquidando algunos de ellos.

Primera etapa: años 50

La centralización de la planificación para el desarrollo en manos del Estado requería de un instrumento de financiación, dando lugar al surgimiento de los bancos de desarrollo en los países cuyo proceso de industrialización comenzó luego de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, junto con los bancos nacionales, emergieron varios multilaterales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1945) y el Banco Interamericano de Desarrollo (1959). En el caso de América Latina, los bancos de desarrollo formaron parte de la estrategia de desarrollo hacia adentro o industrialización por sustitución de importaciones (ISI), y por las recomendaciones de varios organismos multilaterales.

Las características del modelo original de banca de desarrollo implementado en los países industrializados y los que lo hicieron tardíamente, incluían:²⁸

- Orientación de sus actividades exclusivamente en función de los planes nacionales de desarrollo.
- Énfasis en el financiamiento de las inversiones públicas y privadas claves para el desarrollo, mediante la asignación directa a los sectores definidos como estratégicos.
- Evaluación de su desempeño en función de los rendimientos del sector productivo que se apoyaba, mas no de los indicadores de gestión de la institución como tal.
- Su meta «era promover el desarrollo sin establecer criterios básicos de cumplimiento de normas prudenciales, rentabilidad privada ni sostenibilidad, lo que creó a la postre un esquema nocivo de subsidios y distorsiones dentro de la banca de desarrollo».²⁹
- Existencia de una clara división de funciones entre las instituciones nacionales y las multilaterales. Las nacionales se dedicaban al financiamiento del desarrollo y minoritariamente a la banca de fomento. Las multilaterales en cambio, financiaban las grandes inversiones públicas, especialmente de infraestructura.
- Mantenía una clara diferenciación con la banca comercial pues se ocupaba de los sectores excluidos por esta, era dirigido por la política económica, tenía un enfoque multisectorial y ofrecía créditos de largo plazo. No había competencia sino complementariedad de funciones.
- El financiamiento provenía de fuentes fiscales y de organismos multilaterales de financiamiento y en los 70, se recurrió además al crédito comercial internacional.

Segunda etapa: años 90

En los años 80 la escasez de recursos públicos y privados debido al endeudamiento externo, generó la quiebra de algunos bancos de desarrollo, fusiones, transformación de algunos de ellos en carteras de desarrollo de bancos comerciales, etc. Bajo estas condiciones se adoptaron los cambios motivados por la liberalización financiera de los 90, cuyo objetivo principal era la

28. Felisa Miceli, «Sistema financiero: apuntes sobre la banca de desarrollo y fomento», Buenos Aires, s.e., p. 3-8, 2005, en <<http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/Sistema%20financiero/Miceli.pdf>>, consultado en agosto de 2009.

29. R. Keil, *op. cit.*, p. 8.

minimización de la acción estatal y que sea el mercado quien se encargue del desarrollo, pues el Estado había demostrado ser ineficiente para hacerlo. Adicionalmente, se le atribuyó a las IFD la culpabilidad del incipiente desarrollo de los mercados de capitales, pues su énfasis en el otorgamiento de financiamiento de mediano y largo plazo, hizo innecesario impulsar dichos mercados como fuente de obtención de fondos para las empresas.

Como resultado, se demolieron prácticamente todas las instituciones a través de las cuales el Estado intervenía en la economía, se comenzó un proceso de privatización de la banca pública y la liquidación o reducción de las instituciones de desarrollo; mientras que aquellos que permanecieron, sufrieron varios cambios notables en su actividad:

- Reasignación de funciones, dando mayor énfasis a las operaciones de fomento por sobre las de desarrollo.
- Ausencia de planes de desarrollo que dirijan su accionar.
- Alineación con las normas de Basilea.
- Se comienza a apoyar al comercio exterior, proveer de garantías y asistencia técnica a las PYME.
- Se diversifican las fuentes de recursos, se reducen los porcentajes de aportes gubernamentales y se busca capitalización a través del sector privado, mediante la suscripción y administración de fideicomisos. Además se da una mayor canalización de recursos provenientes de organismos multilaterales de desarrollo. Como consecuencia, hubo un desvío frente a los objetivos iniciales, puesto que se privilegió la búsqueda de rentabilidad en las instituciones.

A pesar de las transformaciones surgidas a lo largo de estas etapas, la banca de desarrollo de hoy en día mantiene varias de sus características.

- Continúa siendo su objetivo financiar proyectos de largo plazo, obligándose a mantener pasivos de largo plazo y a no recibir depósitos del público.
- Sus fuentes de recursos siguen proviniendo del presupuesto del Estado, de organismos multilaterales y se adicionan aportes del sector empresarial a través de fideicomisos y otros instrumentos de largo plazo, y de bonos u otras obligaciones de renta fija con garantía del Estado.
- No ha variado su misión de financiar las operaciones de sectores desatendidos por la banca comercial (proyectos de mayor riesgo con financiamiento a largo plazo) y continúa siendo importante la valoración de la rentabilidad social de los proyectos, para elegir el destino de los recursos (Miceli, 2005: 8).

Una vez realizada esta revisión histórica, es posible determinar cuáles fueron los errores cometidos por la banca de desarrollo tradicional, que servirán de fundamento para sugerir las modificaciones que debería incluir una reformulación de tales instituciones.

ERRORES DE LA BANCA DE DESARROLLO TRADICIONAL

Entre los errores que se pueden identificar en el desempeño de la banca tradicional de desarrollo se destacan: tendencia al financiamiento del sector público, otorgamiento de créditos bajo criterios extra económicos, deficiente administración de riesgos, baja calidad de sus carteras y por ende bajo nivel de recuperabilidad, ausencia de incentivos apropiados en la administración, frecuentes cambios de objetivos debido a elevada rotación de directivos, rentabilidad baja o negativa, elevados gastos administrativos, recurrencia frecuente a las recapitalizaciones y cobertura de pérdidas con fondos aportados por los contribuyentes e incremento del riesgo moral dada garantía gubernamental de sus pasivos. Otras de sus falencias fueron:

Insuficiente o inexistente evaluación del desempeño

La evaluación de las instituciones se realizaba en función del éxito del sector al que apoyaban, mas no se tomaban en cuenta indicadores de desempeño de la misma institución; esta es la razón por la cual se mantiene la idea generalizada de que la banca de desarrollo era ineficiente. Además, por esta falencia, debieron recurrir constantemente al apoyo gubernamental para su mantenimiento, puesto que no desarrollaron mecanismos para que sus actividades fueran autosustentables.

Falta de claridad de sus objetivos

Se plantearon objetivos insuficientes, pues si bien la meta era promover el desarrollo, se consideró que bastaba con ofrecer a los sectores productivos recursos que la banca comercial no otorgaba; pero no se tomó en cuenta que la idea era apoyarlos en primera instancia pero exigir el cumplimiento de normas prudenciales, de rentabilidad y de sostenibilidad, para que se genere un verdadero desarrollo del sector, en vez de asumir la responsabilidad de subsidiar dichas actividades y sus ineficiencias.

Adopción de criterios de selección inadecuados

En varios casos la selección de los destinatarios de los recursos se hizo bajo un criterio político antes que bajo una racionalidad económica y social, llevando a que no se cumpla el objetivo de destinar recursos a sectores donde se generara una adecuada rentabilidad social. En numerosas ocasiones primó el «manejo de recursos de largo plazo con criterios políticos y sociales de corto plazo»,³⁰ con las correspondientes dificultades que ello conllevaba, pues por efectos de la injerencia política: se omitieron los criterios técnicos, se motivó una menor disciplina y un menor esfuerzo en la recuperación de los préstamos; además de que la persecución de los objetivos gubernamentales no siempre era compatible con el adecuado funcionamiento de una institución financiera, sin contar con que dichos objetivos cambiaban constantemente en función de los deseos de los gobiernos de turno.

Falta de consideración del costo de oportunidad de los recursos mal utilizados

Al no garantizarse transparencia y un uso eficiente de los recursos, que en su mayoría provenían del presupuesto nacional o de organismos multilaterales; se percibía un elevado costo de oportunidad pues su rentabilidad social habría sido mayor invirtiéndolos en actividades estatales más urgentes.

Mala administración de los riesgos

Siendo una de las principales misiones de la banca de desarrollo, llenar el vacío del financiamiento de largo plazo y de proyectos de mayor riesgo, era indispensable contar con un personal altamente calificado para lidiar con esta función, así como un diseño institucional adecuado; sin embargo, la persistente característica de estas instituciones fue una inadecuada administración del riesgo e inconvenientes políticas de cobranza, que originaron bajas tasas de recuperación y por ende, una baja eficiencia operativa.

Falta de transmisión de pericia

Uno de los problemas de este tipo de banca en los países menos desarrollados, fue el no lograr emular el ejemplo europeo y japonés de crear canales para la adquisición y transmisión de la pericia con respecto al financiamiento

30. CEPAL, *Crecer con estabilidad: El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Santiago, CEPAL, 2000, p. 106.

de industrias a largo plazo y a la evaluación de pequeñas y medianas empresas de manera que, con el tiempo, la banca comercial tuviera la capacidad de ejecutar esta actividad y no que la banca de desarrollo se vuelva indispensable por ausencia de otros actores que pudieran cumplir esa misión (Armendáriz, 1999: 84-98).

Actitud paternalista

Se planteó como meta canalizar financiamiento a los sectores excluidos, mas no, ofrecer herramientas que permitan a las nacientes industrias mantenerse una vez culminado el apoyo gubernamental. Se adoptó una actitud paternalista que mediante subsidios no logró bajo ningún concepto, alentar el desarrollo de los sectores que pretendían fomentar, sino por el contrario, generaron una actitud dependiente donde sin la ayuda de la banca de desarrollo, las empresas no lograron subsistir por sí solas.

Efecto negativo de las tasas de interés subsidiadas

La existencia de tasas subsidiadas de interés mal manejadas, generó distorsiones en el mercado financiero e incidió negativamente en la cultura de pago de los beneficiarios.

ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS EXITOSAS DE BANCA DE DESARROLLO: CASO BRASILEÑO

La banca de desarrollo en Brasil

En 2008, el crédito bancario en Brasil alcanzó un 41,3% del volumen del PIB, de los cuales el 12% correspondió a créditos direccionados por parte de instituciones públicas, especialmente del Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal y BNDES,³¹ lo cual refleja la importancia de estas instituciones en la canalización del crédito hacia determinados sectores. Y, aún a pesar de la crisis económica que ha marcado el año 2009, el porcentaje de créditos bancarios otorgados, no solamente se ha mantenido sino que ha aumentado hasta llegar a un 44% del PIB³² durante el primer semestre de ese año.

31. Banco Central do Brasil, «Monetary Policy and Financial system credit operations», en <http://www.bcb.gov.br/?OPERATIONS>, consultado en agosto de 2009.

32. Pedro Vivas, «Economía brasileña 2009: situación actual y perspectivas», en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, No. 119, Málaga, Universidad de Málaga, 2009, p. 12.

El sistema bancario brasileño estuvo caracterizado por contar con una gran cantidad de instituciones financieras públicas para la implementación de las estrategias de financiamiento del desarrollo; sin embargo, en los años 90 prácticamente desaparecieron los bancos de desarrollo y los bancos comerciales estatales, pues como resultado de la crisis de los 80 se impuso una reforma bancaria cuyos efectos negativos obligaron a que, entre 1995-1997, el Estado intervenga algunas de las instituciones y que otras en cambio, fueran liquidadas.

En cuanto a las instituciones financieras de los Estados, se implantó el PROES (*Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária*), que como parte del proceso de reestructuración, daba incentivos para reducir la participación estatal en las actividades bancarias, ofreciendo como alternativas: la liquidación de las instituciones, su venta al gobierno federal, la privatización, la reestructuración de la participación federal o su transformación en instituciones no bancarias o agencias de desarrollo (Levy, Micco y Panizza, 2007: 6).

Como resultado de dicho proceso se redujo sustancialmente la cantidad de bancos de desarrollo y se optó por la creación de organismos de financiación o agencias de fomento, que para 2002 llegaban a diez instituciones,³³ aun cuando esta figura planteaba algunas limitaciones, como no tener acceso a los ahorros del público ni a los mercados de capitales internacionales. Ya para 2009, Brasil cuenta con tres bancos de desarrollo, diez agencias de fomento y seis bancos comerciales controlados por los Estados y cinco bancos federales,³⁴ entre los que destaca el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

El Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES)

El Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) conocido como el Banco de Desarrollo de Brasil, es una empresa pública federal que trabaja en función de los objetivos del Ministerio de Desarrollo, Industria Comercio Exterior. Fue fundado el 20 de junio de 1952, con la finalidad de aportar al desarrollo de la infraestructura de energía y transporte del país bajo la figura de autarquía federal, pero en 1971 «se transformó en empresa pública, dotada de personalidad jurídica de derecho privado y patrimonio propio,

33. Carlos Eduardo de Freitas, «A experiencia brasileira com instituições financeiras de Desenvolvimento», en CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 155, Santiago, CEPAL, 2005, p. 15.

34. Banco Central do Brasil, «Brazilian Banks after the Resolution 1524, 21.09.88», en <<http://www.bcb.gov.br/htms/deorf-i/e88-2000/texto.asp?idpai=NFS19882000>>, consultado en agosto de 2009.

y sujeta a las normas generales presupuestarias y contables y a la disciplina normativa del Consejo Monetario Nacional».³⁵

Trabaja a través de lo que se conoce como Sistema BNDES, formado por el BNDES como tal más dos subsidiarias: la Agencia Especial de Financiación Industrial (FINAME), cuyo objetivo es apoyar a la industria otorgando financiamiento para la adquisición de maquinarias y equipo. Y, BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), que permite invertir en las empresas nacionales mediante la suscripción de valores en el mercado de capitales del Brasil.

Actualmente, comparte con otros dos bancos públicos, el Banco do Brasil, dedicado al financiamiento de inversiones y cultivos de empresas del sector agropecuario y la Caixa Econômica Federal, enfocada al financiamiento de hipotecas; la responsabilidad de ofrecer financiamiento de largo plazo a los mercados de mayor riesgo.³⁶

Canaliza los fondos a través de alianzas con instituciones financieras y a través de agencias propias en todo el territorio, para facilitar el acceso del público. Como parte de su funcionamiento, la concesión de préstamos se fundamenta bajo criterios bancarios y cumple las reglamentaciones para las instituciones financieras públicas.

Misión y objetivos

«La misión del BNDES es promover el desarrollo sostenible y competitivo de la economía brasileña, con generación de empleos y reducción de las desigualdades sociales y regionales» (BNDES, 2008: 6). Son sus objetivos:

- Otorgar financiamiento de largo plazo y promover una mayor participación del mercado de capitales privado en el financiamiento de proyectos de largo plazo;
- Fortalecer la estructura de capital de las empresas privadas;
- Promover el desarrollo de los mercados de capitales de Brasil a través de la suscripción de valores y títulos de crédito de varias empresas;
- Buscar el desarrollo sostenible;
- Promover el crecimiento de la producción de bienes y servicios y la expansión del comercio exterior;
- Fomentar la modernización y la capacitación tecnológica de la industria y agricultura;

35. BNDES, *Informe anual BNDES*, Brasilia, BNDES, 2008, p. 16.

36. Marcia Luz Solorza, «El sistema bancario brasileño y su participación en el financiamiento al desarrollo», en *Economía Informa*, No. 358, México D.F., Universidad Autónoma de México, 2009, p. 50.

- Aportar a la recuperación y al desarrollo de la infraestructura del Brasil;
- Apoyar a la inclusión social fomentando proyectos que impulsen el desarrollo social y financiando inversiones con impacto directo en la calidad de vida de la población y
- Estimular el aumento de la competitividad, dando prioridad a la reducción de las desigualdades sociales y a la generación de empleo.

Actividad

El BNDES trabaja a través de programas de financiamiento de carácter temporal, líneas de financiamiento permanentes dirigidas a sectores estratégicos, inversiones de capital con el objeto de promover el mercado de valores del país; y finalmente, a través de fondos específicos de carácter no reembolsable destinados a sectores altamente vulnerables. Financia operaciones de gran escala en industria e infraestructura, apoya a inversiones en las áreas de agricultura, comercio y servicios, PYME, invierte en áreas sociales de educación, salud, agricultura familiar, transporte público, saneamiento y fomenta el progreso cultural (patrimonio cultural, cine, música, emprendimientos culturales).

Evolución de su enfoque

El enfoque de su actividad ha ido evolucionando a través de los años. Se creó en la década de los 50, con el objeto de financiar los grandes proyectos de infraestructura y la industria del acero. En los años 60 comenzó a apoyar las industrias de productos básicos, bienes de consumo, desarrollo tecnológico y PYME. Posteriormente, en los 70, fue la base del programa de sustitución de importaciones de bienes de capital. En la década los 80 dirigió sus esfuerzos a financiar los emprendimientos en la búsqueda de nuevas matrices energéticas, mientras que en los 90 apoyó los programas de privatización, financió proyectos de mejora de la infraestructura privada y de fomento de las exportaciones. Finalmente, inició el siglo XXI promoviendo la competitividad industrial y el desarrollo social, buscando la reducción de diferencias sociales y regionales. Como parte de esta evolución, también se reemplazaron los planes de apoyo al desarrollo por dos tipos de líneas de préstamos de largo plazo: la una dedicada a apoyar la compra de bienes de capital y la otra, que a través de varios programas transitorios, fusiona el fomento con el desarrollo para atender a distintos sectores de la economía.³⁷

37. Ernani Teixeira, «La experiência de BNDES», presentación en la Conferencia de la ALIDE Mercados de Capitales y Banca de Desarrollo, Brasília, BNDES, 2005, p. 3, en <<http://www.>

Fuentes de recursos

El BNDES se alimenta de fondos provenientes de aportes presupuestarios, recursos del extranjero y retornos generados por sus operaciones. En cuanto a las fuentes internas de recursos, en su gran mayoría provienen de dos programas gubernamentales:

- Fondo de Amparo al Trabajador (FAT): es una contribución social, de la cual el 40% se dirige al BNDES y el resto, a un seguro de desempleo y subsidio salarial. Su objetivo es combatir el desempleo por un lado, otorgando al desempleado una remuneración provisional; y por otro, fomentando la creación de nuevos empleos. Es la principal fuente de financiación del sistema BNDES.
- Fondo PIS-PASEP: obtenido de la unificación de los fondos del Programa de Integración Social (PIS) y el Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público (PASEP), que surgió con el objetivo de formar el patrimonio individual de los trabajadores aportantes, pero hoy en día alimenta al FAT.³⁸

En cuanto a los recursos que alimentaron el flujo de caja en 2008, un 57% provino de las operaciones de la institución, lo cual demuestra que es capaz de generar suficientes fondos para cubrir sus necesidades de liquidez. Además es importante el aporte del 29% proveniente de los fondos FAT y PIS-PASEP. Mientras que sus fuentes de capital provinieron en un 69% de recursos locales más un destacable aporte del 6% proveniente de instituciones multilaterales y agencias gubernamentales, específicamente a través de los préstamos del Banco de Desarrollo de China (CDB) por US \$ 750 millones y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por US \$ 100 millones, para financiar proyectos específicos (BNDES, 2008: 64, 134). Cabe entonces destacar que «la base de fondeo del BNDES se considera ampliamente líquida y estable en el largo plazo»,³⁹ pues su flujo de caja se encuentra financiado en su mayoría por las operaciones propias de la empresa, y con respecto a sus pasivos, los fondos gubernamentales que los alimentan garantizan ingresos estables.

alide.org.pe/download/AsambleaAnt/Alide35/download35/AS35-05_Ernani(BNDES).pdf, consultado en agosto de 2009.

38. BNDES, «Informes anuales y demostrativos financieros BNDES», Brasilia, BNDES, p. 50, 2007, en <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_es/Galerias/RelAnualEspanol/ra2007/Rel-DemonstContabeis2007_esp.pdf>, consultado en agosto de 2009.

39. ALIDE, *Perfil institucional y financiero BNDES*, Lima, ALIDE, 2003, p. 13.

Proceso de concesión de los créditos

Se considera a la concesión de créditos, como un instrumento de implantación de las políticas de desarrollo del gobierno, por ello, uno de los principales criterios es el impacto social de los proyectos presentados. El proceso de dicha concesión consta de cuatro etapas:

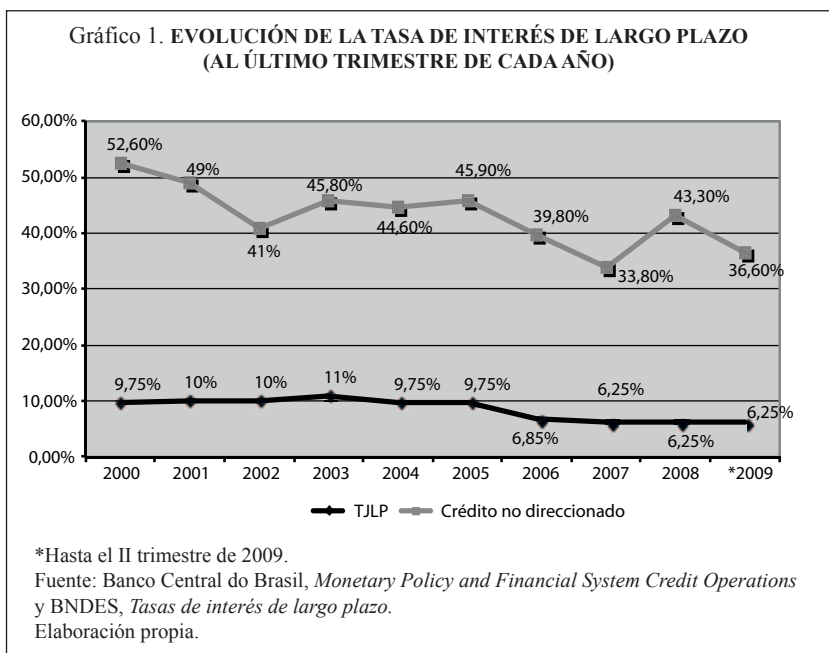
- **Enquadramiento:** que consiste en verificar que el proyecto presentado cumpla con las políticas operativas de la institución. Se analiza el pedido, se clasifica el riesgo del crédito y se somete al juicio del Comité de Enquadramientos y Crédito (CEC) para su aceptación y posterior ratificación del directorio del banco.
- **Análisis:** se evalúa la situación económica, financiera, administrativa y legal del solicitante, la innovación y los efectos sociales y socioambientales del proyecto.
- **Aprobación de la propuesta.**
- **Contratación, liberación y encaminamiento:** los recursos se van entregando en función de los avances del proyecto y literalmente, varios técnicos acompañan a los ejecutores del proyecto durante las distintas fases de su implantación, para asegurar la rendición de cuentas, por el tiempo necesario hasta la liquidación de la deuda (BNDES, 2008: 25).

Costo del financiamiento

La tasa a la que acceden los beneficiarios del BNDES parte de la tasa de interés de largo plazo TJLP (*Taxa de Juros de Longo Prazo*), cuyos componentes son: la meta de inflación basada en las metas fijadas por el Consejo Monetario Nacional (CMN) y la prima de riesgo surgida de la diferencia entre las tasas de interés internacional y la de los bonos soberanos cotizados en el mercado.⁴⁰ Para el trimestre de julio a septiembre de 2009 la TJLP se redujo a un 6%.

Como se observa en el siguiente gráfico, esta tasa se ha mantenido estable los últimos dos años y refleja grandes diferencias con respecto a la tasa a la que acceden la gran mayoría de solicitantes que no son favorecidos por esta tasa preferencial.

40. Jorge Vasconcelos y Eliana Miranda, *La experiencia del BNDES en Brasil; ¿es aplicable en la Argentina?*, Córdoba, IERAL, 2008, p. 4.



Para el cálculo del costo financiero de los contratos del BNDES, a esta TJLP se le añade un diferencial básico, establecido por las políticas operativas de la institución, más un diferencial de riesgo en función de la clasificación de riesgo del cliente.⁴¹

Canalización de los recursos

La institución actúa como banca de primer y segundo piso. El primer caso se da cuando otorga directamente los recursos, donde el costo de sus operaciones equivale al cálculo presentado anteriormente, basándose en la TJLP. Los productos ofrecidos por operaciones directas son: FINEM (Financiación de emprendimientos mayores a 10 millones de reales), límites de crédito, suscripción de valores mobiliarios, competencia internacional y *project finance*.

Actúa como banca de segundo piso cuando las operaciones son realizadas mediante un intermediario. En estos casos, el *spread* de riesgo es sustituido por una tasa de intermediación financiera que cubre el riesgo sistémico y se

41. BNDES, «Manual da TJLP», Brasília, BNDES, s.f., p. 2-3, en <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/tjlp.pdf>, consultado en agosto de 2009.

adiciona además, una remuneración o comisión para la institución financiera habilitada que refleja el riesgo de crédito asumido por esta. Los productos o servicios a los que se accede a través de estos intermediarios son: BNDES Exportación, BNDES Automático, FINAME (financiamiento industrial) y tarjeta BNDES.

Son aproximadamente 76 las instituciones habilitadas para canalizar los recursos del BNDES en el ámbito nacional y 97 en el internacional.⁴² En el año 2008, el 58,8% de los recursos se canalizó a través de operaciones de segundo piso y un 41,2% por medio de operaciones directas (Vasconcelos y Miranda, 2008: 2).

En cuanto a los montos desembolsados, se aprecia un constante crecimiento, sobre todo a partir del año 2006. En el primer semestre de 2009 se distribuyeron recursos por un valor de 19.526 millones de dólares, que en comparación con el mismo período del año pasado refleja un crecimiento del 11%,⁴³ generando expectativas de que al finalizar 2009 se mantenga la tendencia expansiva de los desembolsos anuales.

Los sectores que más demandaron recursos del BNDES en 2009, fueron la industria de transformación (39%) y las actividades de comercio y servicios (51%) que incluyen: construcción, transporte, alojamiento, telecomunicaciones, educación, salud, artes y otros.⁴⁴

Apoyo a la pequeña y mediana empresa

Como institución pública de desarrollo, el BNDES tiene la gran responsabilidad de ofrecer apoyo a las PYME considerando su gran potencial en la generación de empleo y renta. Es así que, junto al resto de instituciones estatales y federales se convierten en las principales fuentes de créditos a este tipo de empresas.

En el siguiente gráfico se aprecia que si bien es cierto, por monto de desembolsos la micro y pequeña empresa son favorecidas solamente con el 10% de los recursos, bajo el criterio del número de operaciones, las MIPYMES junto a la mediana empresa reciben el 60% del total de operaciones de crédito del banco.

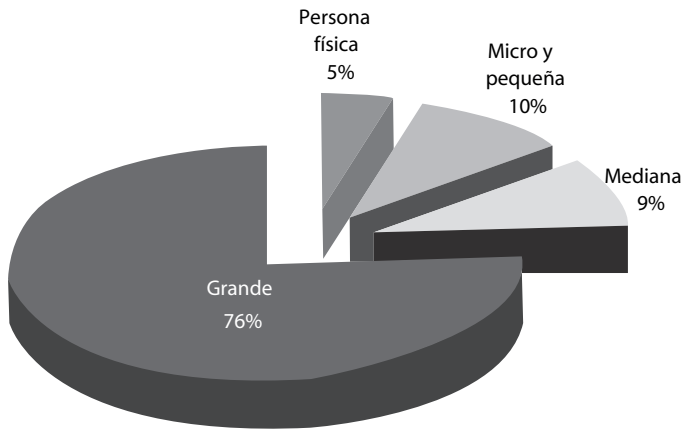
42. BNDES, «Instituciones financieras habilitadas BNDES», en <<http://inter.bndes.gov.br/espanol/instituciones.asp>>, consultado en agosto de 2009.

43. BNDES, «Desempeño del BNDES quiebra récord en el primer semestre de 2009 y muestra continuidad de las inversiones», en <http://inter.bndes.gov.br/espanol/noticias/not085_09.asp>, consultado en agosto de 2009.

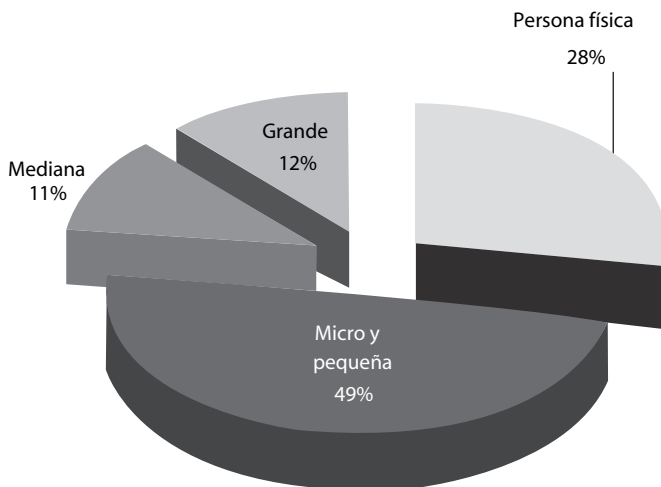
44. BNDES, «Desembolsos de BNDES según los ramos y géneros de actividad económica», en <<http://www.bndes.gov.br/espanol/desempeno.asp>>, consultado en agosto de 2009.

Grafico 2. DESEMBOLSOS POR TAMAÑO DE EMPRESA, 2008

Por monto de desembolsos



Por número de operaciones



Fuente: BNDES, *Informe Anual 2008*.
Elaboración propia.

Además, como la misión de la institución no es solamente cubrir el mercado desatendido de las PYME, sino también crearlo para que en lo posterior el mercado financiero privado lo atienda, desde 1997 entró en vigencia el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC) con recursos del Tesoro Nacional cuyo objeto es garantizar parte del riesgo (entre 70% y 80%), asumido por las instituciones financieras al otorgar créditos a MIPYMES exportadoras.

Desempeño

Aunque la rentabilidad no es la prioridad del BNDES, sino aportar al desarrollo del país; se reconoce que es necesario que sus operaciones generen rendimientos para que su actividad sea sostenible y, como se observa en el siguiente cuadro, la institución ha logrado mantener índices de rentabilidad adecuados con respecto a su patrimonio neto y a sus activos:

Cuadro 1. INDICADORES FINANCIEROS Y ECONÓMICOS 2006-2008 (MILES DE US \$)			
Índices	2006	2007	2008
Activos totales	87.687	114.409	118.655
Cartera de préstamos	68.699	92.885	92.422
Patrimonio	8.930	14.070	10.812
Utilidad neta	2.907	3.749	2.903
Rentabilidad			
Retorno sobre los activos (ROA)	3,49%	3,75%	2,21%
Retorno sobre el patrimonio (ROE)	36,38%	33,23%	21,17%
Calidad de los activos			
Provisión de riesgo de crédito/Cartera total	2,87%	2,52%	2,07%
Créditos incumplidos/Cartera total	0,68%	0,11%	0,15%
Fuente: BNDES, <i>Balance general consolidado, estado de resultados consolidado, indicadores financieros.</i>			
Elaboración propia.			

Además es importante destacar la baja tasa de incobrabilidad de la institución, que en 2008 se ubicó en un 0,15% demostrando por un lado, que se está apoyando a empresas capaces de cumplir con sus compromisos; y por otro, que el banco está haciendo un buen trabajo en la calificación de riesgo de los prestatarios.

Aporte social

Haciendo hincapié en que la razón de ser de los bancos de desarrollo es apoyar a los sectores excluidos, el BNDES realiza su actividad en la sociedad a través del Área de Inclusión Social, cuyos objetivos son fomentar, estructurar y dar seguimiento a proyectos de carácter social tendientes a generar empleo, ofrecer infraestructura y promover el desarrollo. Anualmente la institución publica sus logros y proyectos en un Balance Social que destaca la actuación social del banco en los sectores de: microcrédito, empresas autogestionadas, desarrollo regional y urbano, salud, educación, cultura, asistencia social, y medio ambiente.

Bases del éxito del BNDES

Para el exdirector del BNDES, Fábio Erber, la clave del éxito de la institución es no haber actuado como un banco comercial, ni tener a uno de ellos dentro de su estructura organizacional. Lo considera positivo por cuanto le ha permitido enfocarse en su misión de dirigir el crédito hacia el desarrollo económico y especializarse en ello; además se ha evitado la dispersión de la administración y la exposición del banco a otro tipo de volatilidades y/o presiones políticas, que a la final le ha permitido mantener su solvencia durante todos estos años, aún durante las peores crisis económicas brasileñas (De Freitas, 2005: 69).

Otra lección del funcionamiento de este banco de desarrollo es el bajo nivel de su tasa de incobrabilidad, rompiendo así con el mito de que este tipo de banca debe encargarse solamente de ofrecer recursos sin preocuparse por su recuperación, o que el objetivo es financiar a las empresas sin importar si podrán hacer frente a sus deudas. De este hecho nace la principal enseñanza del BNDES, que es el reconocimiento de la necesidad de ofrecer un seguimiento o encaminamiento, que es la última etapa de su proceso de concesión de préstamos, en la cual se realizan visitas periódicas, se asegura la rendición de cuentas y se acompaña a los ejecutores del proyecto hasta que sea liquidada la deuda (BNDES, 2008: 25).

Por otro lado, esta institución también demuestra la importancia de contar con fondos permanentes y estables de recursos de mayor maduración que los activos, de manera que puedan asumir los préstamos de largo plazo sin sufrir descalces de plazos, que se constituye en el principal obstáculo para que la banca privada pueda otorgar este tipo de créditos.

Finalmente, sus indicadores de desempeño demuestran que la rentabilidad social puede ir de la mano de la rentabilidad económica, pues evidentemente el objetivo no es simplemente canalizar recursos hacia los sectores

necesitados o excluidos, sino ofrecerles los medios para que en el futuro sean autosustentables. El aporte social se materializa cuando las empresas apoyadas son capaces de generar renta y empleo por sí solas, después de que ha terminado la misión del banco de encaminarlas; demostrando así, que uno de los errores más graves de la banca de desarrollo tradicional fue dar pie a la creación de industrias dependientes de la banca pública, que no reconocieron que su obligación era simplemente apoyarlas en la fase inicial, mas no, cubrir sus ineficiencias.

ACIERTOS DE LOS CASOS EXITOSOS EN AMÉRICA LATINA Y LECCIONES PARA LA NUEVA BANCA DE DESARROLLO

Si bien es cierto que la acción de la banca de desarrollo tradicional ha sido fuertemente criticada por los errores cometidos, también existen casos de instituciones que han atravesado varios procesos de replanteo de sus funciones y actividades, que permiten extraer las siguientes lecciones de sus experiencias:

Primacía del pragmatismo sobre la ideología

En América Latina, casos como el de Brasil y Chile, y las experiencias de los países asiáticos, demuestran que el éxito de sus bancos de desarrollo se fundó en la generación de alternativas prácticas y adecuadas a sus distintas economías, mas no del acatamiento irrestricto de corrientes ideológicas.

Evitar la mezcla de un banco de desarrollo con un banco comercial

Aunque un banco de desarrollo debe cumplir con las reglamentaciones de las instituciones financieras, no debe olvidar que su tarea no es la búsqueda de ganancias, sino mantener ingresos que le permitan autosustentarse, sin desmedro de su misión social; aun así debe demostrar que el respaldo al desarrollo puede ser rentable también. «Uno de los grandes desafíos de la acción de fomento de la banca de desarrollo, es la de lograr siempre un equilibrio entre la autosuficiencia y rentabilidad de cada operación [...] y la efectiva contribución al cumplimiento de las prioridades del desarrollo económico y social».⁴⁵

45. Mario López, «La banca de desarrollo y el financiamiento a las PYME», ponencia presentada en el «Simposio Las PYME de cara al Área de Libre Comercio de las Américas», San José, 6 de agosto de 1997, p. 6, en <<http://www.microfinanzas.org/uploads/media/0839.pdf>>, consultado en agosto de 2009.

Reconocer que su papel no es sustitutivo

En ninguno de los casos ejemplares, las instituciones buscaron sustituir a la banca privada, por el contrario, actuaron en los segmentos en que el sector privado no había incursionado y a la vez buscaron motivar al resto de instituciones a interesarse por estos sectores del mercado, demostrando que el fomento del desarrollo puede ser atractivo.

Uno de sus objetivos debe ser transmitir su habilidad, para que el sistema financiero pueda en el futuro, atender por sí mismo las necesidades del desarrollo al tomar conciencia que no solamente se obtiene una rentabilidad social, sino que bien manejado, es posible obtener rendimientos económicos una vez que las empresas apoyadas han logrado seguir solas su camino siendo capaces de cumplir sus compromisos.

Mantener un contacto directo y de largo plazo con los clientes

Los bancos de desarrollo más eficaces han sido aquellos que mantienen estrecha relación con sus prestatarios, desde la fase inicial de estructuración de sus proyectos, hasta su puesta en marcha. Este acercamiento permite reconocer cuáles son las necesidades de los sectores apoyados y encaminarlos, hasta que prácticamente ya no sea indispensable el apoyo de la institución.

Analizar profundamente a los solicitantes

No basta con que el solicitante sea parte de un sector considerado prioritario para el fomento del desarrollo, es necesario evaluar sus oportunidades competitivas, de rentabilidad social y económica, de generación de flujos, etc.; así como una calificación adecuada de su riesgo crediticio.

Contar con sólidas, diversas y permanentes fuentes de fondeo

Es necesario contar con fuentes de recursos estables y diversificadas. No depender solamente de las transferencias gubernamentales sino, además, generar un adecuado flujo de caja a través de las operaciones de la institución. También es importante el acceso a líneas de financiamiento de organismos multilaterales para complementar las necesidades de recursos.

Adicionalmente, el caso del BNDES es un reflejo de las variadas fuentes de fondos a las que se puede acceder, siendo una de ellas la colocación de valores mobiliarios en el mercado de capitales doméstico, que a más de abrir la puerta hacia la obtención de nuevos fondos, da un impulso a estos mercados que por lo general en Latinoamérica, se encuentran subdesarrollados.

Reconocer que existen varias formas de apoyo

El hecho de que el apoyo sea dirigido a sectores distintos y a empresas de diferentes tamaños, plantea la necesidad de idear una gama de productos y servicios adecuados a cada necesidad, lo que genera igualmente, la necesidad de contar con un personal capacitado que promueva la innovación constante.

Trabajar a través de agentes intermediarios

Una de las lecciones aprendidas por la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO), instaurada en 1939 con la misión de «lograr que en Chile emerjan y crezcan más empresas innovadoras, dinámicas, responsables e insertas en el mundo, mediante el apoyo a proyectos de alto impacto, para contribuir a hacer realidad las aspiraciones de prosperidad y desarrollo de los chilenos»,⁴⁶ es el trabajo a través de agentes intermediarios, que permite que la institución se dedique al diseño, evaluación y supervisión de los programas de fomento, mientras que su ejecución se encarga a entes especializados, logrando con ello, mantener un aparato burocrático pequeño, lograr una mayor especialización y sobre todo, mantener un contacto más cercano con los usuarios sin la necesidad de invertir en oficinas a lo largo del territorio.

El trabajo de un banco de desarrollo no termina con la concesión del crédito

Como se ha reiterado, la misión de una IFD no es solamente otorgar recursos, esta es apenas una de las fases de su actividad. Es necesaria su participación en la elaboración de los planes de negocio, establecer metas de operación y utilidades, realizar un seguimiento y supervisión de la actividad fomentada. En términos de Chandrasekhar, «los intermediarios financieros no son ya meramente un fondo de ahorros, como se les considera habitualmente, sino que se erigen en un fondo de conocimiento y saber experto».⁴⁷ Incluso su trabajo debería empezar mucho antes de recibir una solicitud de crédito, identificando sectores prioritarios y ofreciendo incentivos como apoyo en la planeación estratégica y diseño de los proyectos, capacitación y asesoría técnica; además de promover encadenamientos productivos entre las empresas apoyadas, abriendo espacios para establecer vínculos comerciales y negociación colectiva.

46. Ximena Moya, «Experiencia chilena en desarrollo de PYME y territorios», Santiago, CORFO, p. 4, 2008, en <http://www.cespi.it/SEMINARIO%20ILLA%201%20luglio/Ximena%20Moya.pdf>, consultado en agosto de 2009.

47. Chandru Chandrasekhar, *Políticas financieras*, Nueva York, Naciones Unidas, 2007, p. 42.

El apoyo debe ser un premio a la iniciativa empresarial

El financiamiento empresarial debe otorgarse como recompensa al emprendimiento, como una ayuda necesaria para que nazcan nuevas empresas pero no para subsidiar ni volver a las nuevas empresas dependientes del apoyo de la banca de desarrollo.

La acción de fomento de la banca de desarrollo debiera activarse en respuesta de la acción emprendedora, y no concebirse como un estímulo o como una compensación de la actitud contemplativa del sector privado. La iniciativa debe ser invariablemente obligación de los auténticos hombres de empresa, en tanto que la responsabilidad de acompañar y facilitar el proceso de acción debe ser ineludiblemente del Estado y de sus agencias de desarrollo (López, 1997: 2).

Es así, que es necesario comprometer al empresario en el cofinanciamiento de su proyecto, lo cual por un lado asegura que el banco de desarrollo asume riesgos limitados; y por otro, garantiza que el gestor de la empresa actuará responsablemente.

Establecer adecuados indicadores de desempeño

Para la evaluación de su eficiencia se deben considerar factores cualitativos y cuantitativos. No basta con medir cuántas empresas son beneficiarias de los créditos, ni el monto de recursos otorgados, es igualmente relevante saber en qué medida el apoyo recibido ha aportado para que dichas empresas puedan competir y mantener niveles de eficiencia.

Rommel Acevedo indica que esta medición debe tomar en cuenta dos dimensiones: la eficiencia de la institución de desarrollo como tal y la eficiencia en sus operaciones. En cuanto a la eficiencia institucional debe medirse si cumple con sus objetivos de proporcionar acceso al crédito a sectores económica y socialmente prioritarios, promover la creación de nuevas empresas, generar empleo y promocionar la innovación tecnológica. Mientras que en términos de la eficiencia operacional, debe evaluarse que cumpla con los mismos patrones bancarios que se exigen al sector privado y que se mantengan adecuados niveles de rentabilidad y solvencia, acorde con las normas de Basilea y a la evaluación CAMEL.⁴⁸

48. Rommel Acevedo, «Banca de desarrollo en América Latina: Situación actual y perspectivas», presentación para la Reunión de Grupo de Expertos sobre Bancos de desarrollo Nacionales, Nueva York, ALIDE, 2005, p. 16, en <http://www.docstoc.com/docs/3170936/BANCA-DE-DESARROLLO-EN-AMERICA-LATINA-SITUACION-ACTUAL-Y-PERSPECTIVAS>, consultado en agosto de 2009.

Controlar la interferencia política

Las relaciones entre la banca de desarrollo y los gobiernos deberán manejarse con total transparencia para prevenir interferencias políticas, y con una autonomía que les permita actuar bajo una racionalidad económica y social mas no política; siendo necesario para garantizar dicha independencia de criterio, el establecimiento de estatutos claros e inviolables y de controles internos y externos. Por otro lado, es indispensable que al igual que la banca privada, las IFD cumplan con normas de regulación prudencial y sean sujetas de supervisión por parte de los organismos de fiscalización.

Mantener un enfoque multisectorial

La identificación de sectores prioritarios debe ir de la mano con la necesidad de apoyar a diferentes sectores de la economía, que a la vez, permitirá mantener una adecuada diversificación del riesgo.

Recordar que el apoyo es temporal

La forma más clara de evitar comportamientos paternalistas por parte de las IFD, es establecer claramente que por medio de sus programas asumen un compromiso temporal hasta lograr encaminar a las empresas, y que, bajo ningún concepto se subsidiarán resultados ineficientes.

PROPUESTAS PARA LA NUEVA BANCA DE DESARROLLO

Debates sobre la nueva banca de desarrollo

A continuación se presentarán las visiones de varios autores, con respecto a la misión, actividades y enfoque que debería tener la nueva banca de desarrollo, con el objeto de obtener algunos aportes valiosos para la reformulación de una banca adecuada al contexto latinoamericano.

En cuanto a su misión y actividades

Para Rommel Acevedo, el reto de la nueva banca de desarrollo incluye: diversificación de las operaciones, desarrollo de nuevos instrumentos de captación de recursos; evaluación más estricta de los proyectos, clara orientación de los programas ejecutados, supervisión, monitoreo del riesgo, mayor aproximación al mercado de capitales; búsqueda de un adecuado equilibrio entre la participación del banco en cada financiamiento y los recursos propios com-

prometidos por el prestatario, promoción del agrupamiento de clientes individuales en asociaciones o grupos afines beneficiarios del financiamiento para aprovechar las economías de escala; y, búsqueda de una estrecha complementación con la banca comercial y otros intermediarios financieros no bancarios.

En cuanto a su funcionamiento recomienda: alineamiento de la política de las IFD a la política económica, establecimiento de condiciones crediticias que aseguren la plena recuperación de los préstamos; acatamiento de normas claras y eficaces en los campos de la administración de préstamos e inversiones, adquisiciones, desembolsos y garantías; existencia de una auditoría independiente y aplicación de prácticas contables que permitan determinar claramente el valor de los activos; y, aplicación de normas y políticas financieras en materia de endeudamiento, manejo de la liquidez, estructura de capital y diversificación de riesgos, acordes con prácticas bancarias sanas (Acevedo, 2005: 17-18).

Romy Calderón por su parte, propone que la banca de desarrollo se enfoque en apoyar a las PYME, en desarrollar los sectores de vivienda, infraestructura, educación, medio ambiente y agricultura; y, en impulsar la internacionalización de las empresas, estimular al comercio exterior y promover el mercado de capitales. Entre los cambios que considera pertinentes realizar en su interior, están el actuar no solo como proveedores de financiamiento, sino como entidades de capacitación y asistencia técnica, manejo transparente de subsidios, utilizando criterios de focalización y justificando su necesidad, pues «la clara distinción, institucionalizada legalmente, entre los subsidios públicos y la intermediación financiera constituye un principio básico de correcta administración de recursos públicos» (Calderón, 2005: 16).

Diferenciación entre bancos de desarrollo para el financiamiento de largo plazo y bancos de políticas

En la visión de Chandrasekhar, la alternativa para cubrir las fallas de mercado es a través de la implantación de políticas financieras, una de las cuales implicaría la creación de bancos de desarrollo, pero argumenta que:

Es mejor crear bancos de desarrollo de manera separada: unos orientados a la provisión de capital de largo plazo a tasas cercanas a las comerciales, y otros, los «bancos de políticas», encargados de proveer crédito en sectores especiales como la agricultura o el sector de pequeña escala, en donde los tipos de interés tienen que ser subsidiados y los períodos de gracia deben ser más largos (Chandrasekhar, 2007: 15).

Entre las facultades de los bancos de políticas se destacarían: la posibilidad de influir en el desenvolvimiento de las empresas apoyadas, alentar a la

banca comercial a interesarse por el segmento de los préstamos de largo plazo mediante la concesión de garantías; y, que el origen de sus fondos sean aportes de capital del gobierno y financiamiento otorgado por agencias multilaterales. China es un ejemplo de la aplicación de este tipo de banca a partir del establecimiento en 1994 de sus bancos: de Desarrollo (CDB), de Importación y Exportación y de Desarrollo Agrícola.

Esta distinción entre los bancos de desarrollo de propósitos generales y los bancos de política tiene como objetivo permitir que cada uno se especialice en determinadas ramas; el primero, en el crédito de largo plazo que cubriría la falencia del mercado en este segmento; mientras el segundo se orientaría al otorgamiento de créditos dirigidos, bajo condiciones preferenciales, hacia los sectores determinados como estratégicos con el objeto de fomentar el desarrollo a través del financiamiento de los sectores que se encuentran excluidos y cubrir las fallas del mercado en cuanto al racionamiento del crédito.

La diferencia no estaría solamente en el enfoque sino también en las herramientas utilizadas. El banco de desarrollo general ofrecería créditos de largo plazo a tasas cercanas a las del mercado, mientras que el banco de políticas usaría los créditos dirigidos, con tasas de interés subsidiadas y periodos de gracia, además de ofrecer servicios no financieros de asistencia técnica y capacitación. Finalmente, también los criterios de evaluación de desempeño variarían, pues, el primero podría medirse en términos de rentabilidad, mientras el segundo, debería tomar en cuenta la rentabilidad social y el desempeño de los sectores apoyados.

Otra versión de esta separación de funciones, es la expresada por José Luis Machinea,⁴⁹ que plantea la diferenciación de las actividades de la banca de desarrollo y las de una agencia de desarrollo. La banca de desarrollo tendría como misión la provisión de financiamiento y la promoción del desarrollo financiero a través del incentivo para el suministro de nuevos instrumentos, facilitación del acceso, complementación de la banca privada, priorización del financiamiento de las MIPYMES, y dinamización del mercado de capitales. Mientras que la misión de las agencias de desarrollo sería, apoyar a los sectores excluidos mediante la administración de subsidios para capacitación, asesorías e inversiones en maquinaria y equipo; el establecimiento de programas de fomento productivo y subsidio al empleo, promoción de la innovación y tecnología, etcétera.

Un ejemplo de este tipo de agencias es CORFO, como referente exitoso de la canalización de subsidios «para la promoción de actividades de preinversión e inversión; primas de seguro de crédito para algunas zonas (seguro

49. José Luis Machinea, *El papel de las instituciones financieras de desarrollo*, CEPAL, Quito, 2006, p. 6-12.

agrícola); y subsidios para facilitar el financiamiento de la inversión en determinadas zonas». ⁵⁰

Elección entre banca de primer o segundo piso

Como se podrá vislumbrar, la diferencia entre la banca de primer y segundo piso es la actuación directa o intermediada respectivamente, de los bancos de desarrollo en el mercado. Entre las actividades financieras de la banca de segundo piso están: financiamiento de capital de trabajo a través de créditos de redescuento, capital de riesgo, administración de subsidios, seguros y garantías, e inversiones en títulos valores. Mientras que dentro de las no financieras ejecutan actividades de capacitación, asesoría, asistencia técnica, etc. A criterio de Marulanda y Paredes como lección de la banca ejemplar, «Se concluye que existen experiencias exitosas de bancos de desarrollo públicos en Latinoamérica que operan desde un segundo piso. Aquellos que lo han hecho desde un primer piso en su mayoría han terminado asumiendo unas pérdidas muy elevadas, sin resolver las deficiencias estructurales de los mercados financieros de nuestras economías» (61).

Estos autores favorecen el accionar de este enfoque de banca, pues evita que la institución asuma riesgos innecesarios y permite compensar otras fallas de mercado, reconociendo que no son causadas solamente por carencia de recursos. Manifiestan que no debería mantenerse la concepción tradicional de banca de segundo piso y sugieren para su reformulación:

Otorgamiento de créditos de redescuento

Entre las ventajas del uso del crédito de segundo piso están, en primer lugar, que posibilita que las instituciones minimicen su exposición al riesgo, puesto que recae sobre la banca de primer piso la obligación de evaluar el riesgo y que, al asumir solamente el riesgo bancario, y no otros derivados de la actividad de primer piso, pueden mantener una favorable calificación de riesgo que favorece a la vez, su desenvolvimiento en los mercados internacionales.

En segundo lugar, cumple con el requisito de la temporalidad del apoyo, pues al inducir a las instituciones del sistema financiero a canalizar los fondos, en este caso mediante créditos de redescuento, se busca que en el futuro dichas instituciones puedan hacerlo espontáneamente con los fondos captados

50. Beatriz Marulanda y Mariana Paredes, «La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano», en CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 153, Santiago, CEPAL, 2005, p. 34.

por ellos, logrando que poco a poco se haga menos necesaria la participación de la banca de desarrollo.

Finalmente, es necesaria la fijación de tasas de redescuento adecuadas, pues son las que determinarán que los bancos privados actúen de intermediarios con los recursos de las IFD. «La tasa de redescuento apropiada es aquella que desestimula la utilización de los recursos como fuente de liquidez de corto plazo de los intermediarios, pero permite obtener los recursos para financiar las actividades objetivo de la política» (50).

Uso de subsidios

El uso de los subsidios es un tema delicado por cuanto fue una de las mayores críticas realizadas a la banca de desarrollo tradicional dado el efecto distorsionador que generaba en el mercado; sin embargo, manejados con transparencia, focalización y manejando fondos, de preferencia de fuentes internacionales, pueden ser una herramienta útil para apoyar actividades de elevada rentabilidad social. Es necesario recordar que los subsidios no deben ser solamente aportes monetarios pues existen otro tipo de subsidios que se pueden otorgar, como:

- Subsidios a la oferta de servicios financieros, cubriendo parte de los costos operativos de las instituciones financieras dedicadas al microcrédito y a la atención de los segmentos excluidos por el elevado costo de la evaluación de los pequeños prestatarios.
- Subsidios a los oferentes de seguros de crédito, para motivarlos a diseñar coberturas para determinadas actividades.
- Subsidios a la demanda de servicios no financieros, como capacitación empresarial, promoción de la formación de asociaciones de microempresarios, asesoría tecnológica, etcétera.

Instauración de fondos de capital de riesgo

Es conveniente también, que la banca de desarrollo se involucre en la promoción de ciertos sectores que a pesar de su contribución al desarrollo, son considerados riesgosos; no por el tamaño de sus operaciones, sino por su actividad, mal considerada incierta, como es el caso de los sectores de innovación y de tecnología. Para realizarlo, no es necesario hacer inversiones directas dado que puede hacerse mediante la conformación de un fondo de capital de riesgo, donde los riesgos asumidos por la institución sean limitados.

«El fondo de capital de riesgo es una figura que permite la destinación de un monto limitado de recursos del banco de desarrollo y de recursos del pre-

supuesto de la Nación a un fondo independiente, delegando su manejo en un administrador profesional de fondos, ya sea local o internacional» (53). Cabe destacar que dicha participación debe ser solamente un estímulo, pues el riesgo del proyecto debe aún ser asumido en mayor medida por el empresario. Para tal efecto, se debería establecer que el capital de riesgo represente un porcentaje limitado del capital de la empresa, pero que a la vez sea suficiente para otorgar a la institución la facultad de acompañar y supervisar al ejecutor del proyecto, para asegurar su correcto desenvolvimiento.

Desarrollo de nuevos instrumentos de cobertura

El peligro que corre un banco de segundo piso es su dependencia de instituciones de primer piso para la puesta en práctica de sus políticas, con lo cual se arriesga a que, a pesar de ofrecer los incentivos necesarios para la distribución de créditos de redescuento, dichas instituciones se abstengan de actuar a favor de los sectores que se desea impulsar. Una de las alternativas ante estos casos, es utilizar un mecanismo descrito previamente en la experiencia del BNDES, y es el uso de fondos de garantía estatales siempre y cuando no motive el riesgo moral (*moral hazard*) o una inadecuada evaluación de los riesgos, escudándose en que el Estado asumirá parte del riesgo de incumplimiento por parte del prestatario.

Otra alternativa es la promoción de un mercado privado de seguros de crédito donde se desarrollen nuevos instrumentos de cobertura, capaces de asegurar por separado los distintos riesgos a los que se exponen las empresas (54).

Contar con distintas fuentes de fondeo

Se recomienda también que las fuentes de fondos de estos bancos sean externas. «Los recursos captados en el mercado internacional son la fuente natural de fondos de un banco de desarrollo, en vista de que cumple un papel fundamental como árbitro de plazos de una economía sin la suficiente profundidad en el mercado financiero y en el mercado de capitales» (57). Este acceso a fuentes internacionales provenientes de organismos multilaterales, agencias gubernamentales y mercados internacionales, se ve facilitado por el hecho de que la banca de segundo piso no absorbe directamente los riesgos. Además, son estas fuentes las que permiten abastecerse de recursos de mayor plazo que no sometan a la institución a un descalce de plazos, pero siempre teniendo en cuenta la necesidad de protegerse del riesgo cambiario al que se expone.

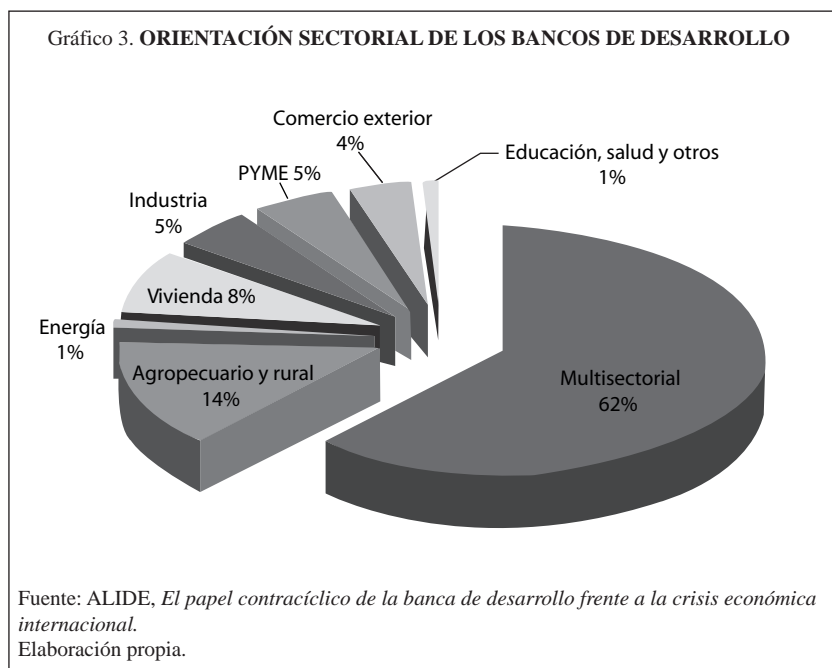
En los casos en que el fondeo sea interno, debería evitarse la captación de ahorros del público, sino hacerlo mediante la estimulación del mercado de capitales doméstico con la emisión de bonos de largo plazo o titularizando su

cartera de redescuento, lo que le permitirá efectuar una mayor rotación de sus activos.

Posibilidades de una reformulación de la banca de desarrollo para América Latina

Para determinar las posibilidades de una reformulación de la banca de desarrollo, es pertinente determinar cuáles son los rasgos característicos del sector en términos de cantidad de bancos de desarrollo existentes, su modalidad y su presencia en los mercados de crédito de los distintos países.

En 2009, permanecen aproximadamente 110 de los 132 bancos de desarrollo establecidos en Latinoamérica hasta la década de los 60, de los cuales un 66% actúa como banca de primer piso, 23% de segundo piso y 11% son de tipo mixto.⁵¹ En el siguiente gráfico, se muestra su enfoque, que es gran medida multisectorial.



51. Fermín Vivanco, *Bancos públicos o agencias de desarrollo para promover acceso a servicios financieros: La experiencia de los bancos de desarrollo y las microfinanzas*, Washington, Fondo Multilateral de Inversiones, 2008, p. 5-6.

La participación de bancos de desarrollo se mantiene importante en varios de los países de la región, llegando a otorgar el 34% de los créditos bancarios en Brasil, 32% en México, 20% en Ecuador, 20% en Costa Rica, etc. (Vivanco, 2008: 7). Es decir que, aún a pesar de la ola de liquidaciones de bancos de desarrollo en la década de los 90 y la limitación de sus operaciones, se mantiene importante su presencia en Latinoamérica.

Las posibilidades para la reformulación de sus funciones surgen en especial de dos factores: de las limitaciones de la banca privada para abarcar a todos los segmentos del mercado y de las características propias de los mercados latinoamericanos, como se verá a continuación:

Limitaciones de la banca privada

El comportamiento de la banca privada con respecto a los proyectos de desarrollo tiene varios fundamentos: 1. Existe el prejuicio de que toda actividad microempresarial es riesgosa y de que las operaciones pequeñas implican más un gasto en su evaluación, que la potencial rentabilidad de apoyarlas; 2. Tienen la obligación de proteger la rentabilidad de sus accionistas y no poner en riesgo los ahorros del público y 3. Existen también aspectos estructurales que Rogério Studart describe de la siguiente manera:

En primer lugar, hace referencia al modelo convencional planteado por Lewis que asume que «los ahorristas y los intermediarios financieros tienen, en condiciones ideales, toda la información y los instrumentos requeridos para definir sus carteras y no hay escasez de fuentes de financiamiento de la inversión propiamente dicha»,⁵² llevando a que el papel del sistema financiero sea pasivo y sin incidencia en la determinación del volumen de fondos, que vendría a ser influenciado solamente por las preferencias de los ahorristas hacia las inversiones de mayor rentabilidad. Bajo este modelo entonces, en casos de mercados incompletos, donde no sea posible realizar una adecuada intermediación entre ahorristas e inversionistas o cuando existan fallas de información (información asimétrica o incompleta), se admitiría la intervención gubernamental esperando que asuma «la función de fomento, brindando crédito a sectores racionados e indicando a intermediarios y ahorristas los sectores con buenas perspectivas» (Studart; 2005: 23).

En segundo lugar, recurriendo al modelo keynesiano, explica que es la preferencia de los bancos por la liquidez y no la preferencia de los consumidores, como planteaba el modelo anterior, lo que determina los plazos y volúmenes de financiamiento. Esta preferencia por la liquidez es motivada en primera

52. Rogério Studart, «El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo», en *Revista de la CEPAL*, No. 85, Santiago, CEPAL, 2005, p. 21.

instancia, por el descalce de los vencimientos surgido a raíz de que la financiación del desarrollo requiere casi invariablemente de financiamiento a largo plazo mientras que por lo general, los bancos captan depósitos de corto plazo. En segunda instancia, si los beneficiarios de los créditos fueran financiados a corto plazo, se expondrían a un mayor riesgo de incumplimiento derivado de la necesidad de solicitar prórrogas en sus préstamos, exponiéndose a variaciones de tasas que aumentarían la posibilidad de que no puedan cumplir sus compromisos.

En consecuencia, la estructura de los mercados financieros y la preferencia de los bancos por la liquidez, motivan una percepción de riesgos elevados sobre las inversiones productivas y generan un comportamiento más cauto, tendiente al otorgamiento de créditos que ofrezcan más garantías y más ganancias, llevando al racionamiento del crédito a favor de empresas consolidadas y de mayor tamaño y a la exclusión de aquellas que por nuevas, por pequeñas o por estar en el sector de la innovación implican un mayor riesgo percibido. Ante estas realidades, se abre también la posibilidad para la instauración de una banca de desarrollo reformulada, con la misión de cubrir aquellos espacios vacíos dejados por la banca comercial.

Particularidades de los mercados financieros latinoamericanos

Son dos las principales particularidades de los mercados financieros de los países en desarrollo: el subdesarrollo de sus mercados de capitales y con ello, la excesiva dependencia del crédito bancario.

El primero es un problema en la medida en que son los mercados de capital los que permiten volver líquidos activos ilíquidos de largo plazo y sobre todo, alargar el plazo de los activos disminuyendo de este modo, el descalce de activos. Este proceso de reestructuración de pasivos puede ejecutarse eficientemente solo en un mercado de capitales desarrollado y con un sistema regulatorio y jurídico confiable.

El segundo problema es derivado del primero, pues ante un mercado de capitales débil, se reducen las posibilidades de obtener financiamiento por parte de las empresas, surgiendo como único recurso posible, la solicitud de préstamos a las instituciones bancarias. En consecuencia, esta supremacía del crédito bancario por sobre la desintermediación financiera frente a la ausencia de la competencia que normalmente debería existir, no permite el desarrollo de sistemas financieros eficientes y deja en manos de la banca privada la decisión de la colocación de recursos, que bajo las condiciones planteadas anteriormente genera dificultades en el financiamiento del desarrollo y por ende abre un espacio para la acción de la banca de desarrollo.

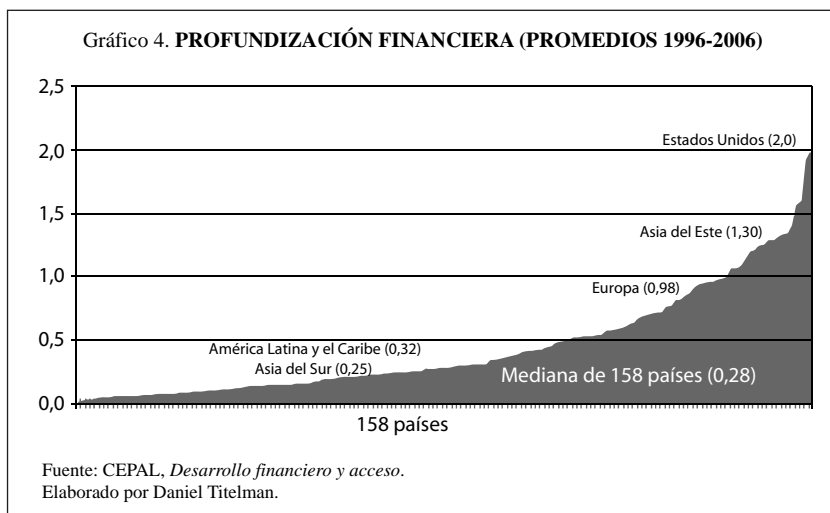
De las características mencionadas, se derivan adicionalmente las siguientes dificultades en los mercados financieros latinoamericanos:

Racionamiento del crédito

El acceso a los mercados depende de las percepciones de riesgo de los solicitantes y de su capacidad de ofrecer garantías en función de los mismos. Por esta razón, existe una tendencia a racionar el crédito a las empresas pequeñas, medianas y de los sectores de innovación y tecnología y a concentrarlo en las empresas grandes con la facultad de ofrecer mayores colaterales, más el hecho de que en varios de nuestros países, las decisiones bancarias son influidas en gran medida por los intereses industriales y comerciales.

Baja profundización financiera

El grado de profundización financiera es medido como porcentaje de las colocaciones o créditos bancarios con respecto al PIB y ofrece una estimación del desarrollo de los mercados financieros. El nivel promedio de profundización de América Latina y el Caribe en 2008 fue del 39,42% en las colocaciones y de 45,15% en las captaciones.⁵³ Para tener una idea, de cuán subdesarrollados están los mercados de América Latina y el Caribe, basta con observar el siguiente gráfico que hace una comparación del índice promedio de 1996 al 2006, y que muestra que la región cuenta con la menor profundización financiera mundial, solo superada por los países de Asia del Sur.



53. Paulina Tobar, *Impacto de la profundización financiera en la economía de los distintos países de América Latina*, Quito, Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, 2008, p. 6.

El bajo desarrollo y la baja profundización llevan a que las empresas no puedan o decidan no recurrir al crédito bancario para financiar sus operaciones, prefiriendo hacerlo con fuentes propias.

Bajos niveles de bancarización

Para Liliana Rojas,⁵⁴ son varios los obstáculos que impiden un adecuado nivel de bancarización de la región, entre los cuales son relevantes la baja cobertura del sistema, reflejada en la falta de acceso de algunas poblaciones por la ubicación geográfica o por su nivel socioeconómico y los elevados costos financieros.

Finalmente, cabe añadir que una de las mayores posibilidades para el resurgimiento de la banca de desarrollo se origina justamente en la crisis actual, donde se presenta la oportunidad de que asuma un rol primordial para contrarrestar sus efectos al ofrecer recursos para la reactivación del sector real. Según la ALIDE, bajo este contexto «la presencia y acción de la banca de desarrollo en su condición de agente de políticas públicas de financiación ha adquirido una relevancia mayor en el cumplimiento de su función anticíclica»,⁵⁵ aportando líneas de crédito cuando la mayoría de instituciones financieras prefieren contraerlo, otorgando garantías a la emisión de títulos de las empresas, ofreciendo créditos preferenciales, etcétera.

Límites de una reformulación de la banca de desarrollo para América Latina

El primer obstáculo aparente para la acción de una banca de desarrollo reformulada, sería la competencia con la banca privada, sin embargo, como se ha establecido previamente, la misma naturaleza del sector privado lo lleva a racionar el crédito a los sectores productivos o de menor envergadura dado el riesgo y el costo de la evaluación de estos proyectos; además, el subdesarrollo de nuestros mercados financieros ha impedido desarrollar instrumentos adecuados para el financiamiento a largo plazo, necesarios para el emprendimiento de nuevos proyectos; y finalmente, hay que recordar que una de las características de esta nueva banca es que asumiría un rol complementario, ocupándose de los segmentos no cubiertos por la banca privada y por ende, este factor no sería una limitante dado que no existiría tal competencia.

54. Liliana Rojas-Suárez, *La bancarización en América Latina: Obstáculos, avances y la agenda pendiente*, Sao Paulo, Center for Global Development, 2008, p. 4.

55. ALIDE, *El papel contracíclico de la banca de desarrollo frente a la crisis económica internacional*, Curazao, ALIDE, 2009, p. 17.

Su acción se podría ver limitada más bien por los riesgos a los cuales se exponen estas instituciones, que según Roberto Keil, a más de los riesgos tradicionales de las instituciones financieras como son el riesgo de crédito, de liquidez, de tasa de crédito y de tasa de cambio si transan internacionalmente; se acrecentarían los de fondeo si no cuentan con fuentes estables de recursos y de una maduración más larga para respaldar sus actividades de largo plazo, el riesgo soberano y, el riesgo operativo al cual se expuso largamente la banca de desarrollo tradicional al actuar ineficientemente y bajo criterios políticos (Keil, 2007: 22-23).

Es así que, para evitar el riesgo de fondeo, es útil adoptar la práctica de nutrirse de recursos de origen fiscal que alimenten una especie de fondos administrados por las IFD, por los cuales por supuesto, deberán pagar una tasa adecuada. Esto evitaría comprometer el patrimonio de la institución y su exposición a riesgos de descalce de plazos. Un ejemplo de la aplicación de esta mecánica se da en el BNDES, capitalizado en mayor medida por los fondos FAT y PIS-PASEP, explicados previamente.

También es conveniente, hacer uso de las líneas de financiamiento ofrecidas por organismos multilaterales y agencias gubernamentales, como por ejemplo de los Créditos Globales para la microempresa otorgados por el BID, para ser canalizados por las instituciones de segundo piso (Vivanco, 2008: 8-10). Mientras que para aminorar los riesgos de crédito, es necesario que la institución se maneje bajo claros criterios de eficiencia y manejo prudencial.

Por su parte, los bancos de desarrollo de segundo piso se exponen a tres limitaciones adicionales. En primer lugar, corren el riesgo de que la banca privada de primer piso no se interese por actuar de intermediaria en la canalización de los recursos, pues en definitiva, es ella quien asumirá la evaluación de los clientes y el riesgo de incumplimiento de los beneficiarios de los recursos. Este inconveniente se aminora mediante la oferta de garantías, no solo en la forma de avales estatales sino con el ofrecimiento también, de los servicios no financieros que se han descrito, como son la asesoría, capacitación y acompañamiento del proyecto, para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.

En segundo lugar, también se exponen a que dichos intermediarios den usos distintos a los fondos otorgados para su canalización y no cumplan con el mandato de la política pública. Para evitarlo, es necesario el establecimiento de una tasa de redescuento adecuada, que desestime estas prácticas. Igualmente, sería conveniente hacer uso de intermediarios financieros no bancarios como las microfinancieras, cajas rurales, cooperativas, etc., que a más de facilitar el acceso a los segmentos rurales y las microempresas, requieren de fondos para poder ejecutar su actividad. Ejemplos notorios de esta práctica, son los

casos estudiados por Jiménez Mori,⁵⁶ sobre la Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores (FEDECREDITO), en El Salvador; el Fondo de Financiamiento Agropecuario (FINAGRO), en Colombia; y el Programa de Desarrollo Cooperativo para la Agregación de Valor a la Producción Agropecuaria (PRODECOOP) del BNDES, en Brasil.

En tercer lugar, también podría motivarse una excesiva dependencia de los agentes intermediarios de los fondos otorgados por la institución de segundo piso, o de esta frente a un exclusivo canal de intermediación. Para neutralizar este problema, es conveniente contar con «agentes sólidos, en que la administración de los recursos de fomento no sean esenciales en su funcionamiento y desarrollo»,⁵⁷ y con intermediarios diversificados.

56. Raúl Jiménez, «Esquemas de intervención de la banca de desarrollo de segundo piso en el medio rural a través de intermediarios no tradicionales: Tres casos de estudio», s.l., IEP, p. 2, 2009, en <http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/1242623468538_esquemas_de_intervencion_de_la_banca_de_desarrollo.pdf>, consultado en agosto de 2009.
57. Gonzalo Rivas, «La experiencia de CORFO en el fomento productivo», Santiago, p. 14, 1998, en <<http://www.microfinanzas.org/centro-de-informacion/documentos/la-experiencia-de-corfo-en-el-fomento-productivo/>>, consultado en agosto de 2009.

CAPÍTULO III

Estudio de caso: banca de desarrollo en Ecuador-Corporación Financiera Nacional

ORIGEN DE LA BANCA DE DESARROLLO EN ECUADOR

Las instituciones públicas ecuatorianas dedicadas a ejercer el papel de bancos de desarrollo son las siguientes:

Banco Nacional de Fomento (BNF)

En 1928 entró en funcionamiento el Banco Hipotecario del Ecuador, que diez años más tarde pasó a denominarse Banco Hipotecario y de Fomento del Ecuador; cuya finalidad era la de promover y estimular el desarrollo agrícola del país. En 1943 fue transformado en el Banco Nacional de Fomento Provincial y en 1974 pasó a denominarse Banco Nacional de Fomento, como lo conocemos en la actualidad, adquiriendo autonomía económica, financiera y técnica. Se lo critica por haber «conformado en varias épocas una parcela del poder político de los gobiernos de turno y por haber sido deficiente en su capitalización».⁵⁸

Corporación Financiera Nacional (CFN)

Fue creada en 1955 como un departamento del Banco Central del Ecuador con el nombre de Comisión Nacional de Valores, planteándose como objetivo el fomento de la colocación y regulación de valores para apoyar el desarrollo industrial. El 11 de agosto de 1964 es sustituida por la Comisión de Valores-Corporación Financiera Nacional, que a raíz de la creación en 1969 de las Bolsas de Valores de Quito y Guayaquil para atender el mercado de valores, pasa a dedicarse exclusivamente al crédito industrial.

58. Julio Corral, «Estado y banca en el Ecuador republicano», en Varios autores, *Economía: Ecuador 1830-1980*, Quito, CEN, 1983, p. 197.

Se la destaca como «uno de los entes financieros de mayor prestigio y acción en orden al desarrollo industrial de país» (197), éxito obtenido gracias a la defensa de su independencia y autonomía frente a los gobiernos de turno. Es considerada además como un referente exitoso de banca pública solo hasta 1999, cuando fue fuertemente afectada por la crisis bancaria.⁵⁹

Banco del Estado

Se crea en 1976, pero entra en funcionamiento en agosto de 1979 como el Banco de Desarrollo del Ecuador (BEDE), surgido de la transformación del FONADE (Fondo Nacional de Desarrollo) en institución financiera, con el objetivo de financiar los planes y programas del gobierno central, concejos, consejos provinciales y de otras agencias estatales descentralizadas. A partir de 1992 se lo conoce como Banco del Estado y está forjado como un banco propio de desarrollo para el Estado.

Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV)

Fue creado en 1961 con «la finalidad de participar en el financiamiento directo de la vivienda de interés social».⁶⁰ En la actualidad trabaja solamente como banca de segundo piso, canalizando los recursos a través de las instituciones del sistema financiero.

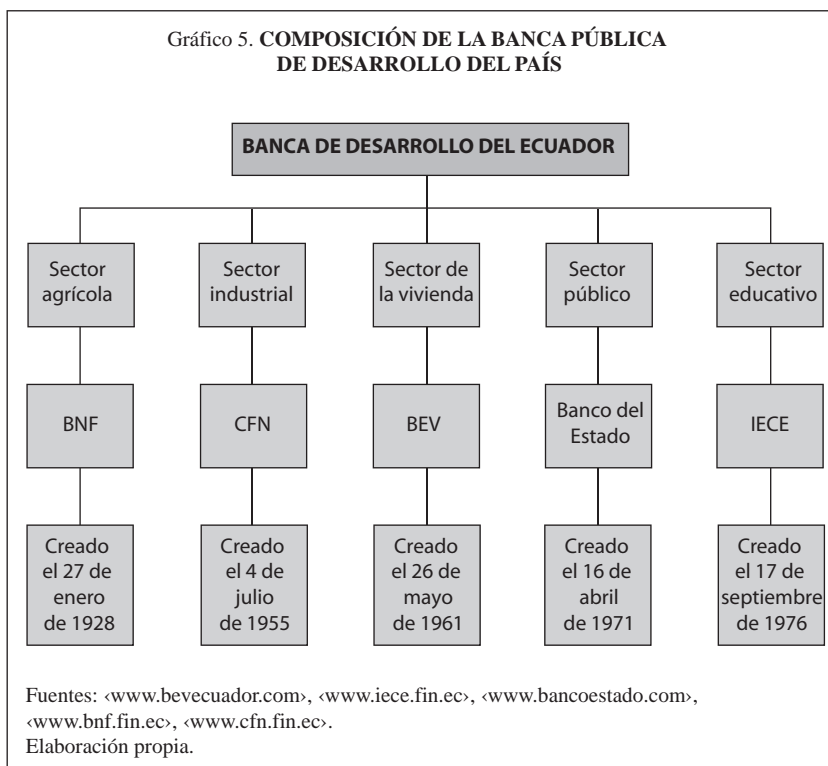
Banco Ecuatoriano de Crédito y Becas (IECE)

Fue creado en 1971 con el objetivo de administrar y coordinar los recursos destinados a apoyar a los estudiantes. Hoy en día se define como «una institución financiera pública, dedicada a invertir en la formación del talento humano ecuatoriano, a través de la administración de recursos económicos, para la concesión de crédito educativo y becas».⁶¹

En el siguiente gráfico se resume la composición de la Banca pública ecuatoriana:

59. Mauricio Pozo, «The Ecuadorian Experience», ponencia para la Conferencia Public Banks in Latin America: Myths and Realities, Nueva York, IDB, 2005, p. 5, en <http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?displaytype=&pub_id=P%2D347>, consultado en septiembre de 2009.
60. Banco Ecuatoriano de la Vivienda, «Quienes somos», en <<http://www.bevecuador.com/paginas/quienessomos.html>>, consultado en septiembre de 2009.
61. Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, «La institución», en <<http://www.iece.fin.ec/LaInstitucion.aspx>>, consultado en septiembre de 2009.

Gráfico 5. COMPOSICIÓN DE LA BANCA PÚBLICA DE DESARROLLO DEL PAÍS



EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA BANCA PÚBLICA DE DESARROLLO EN EL CRÉDITO

En Ecuador, con la presidencia de Jaime Roldós se crea el Plan Nacional de Desarrollo en abril de 1980, con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y social del país y se concibe al banco de desarrollo como la herramienta para ejecutarlo. Sin embargo, como en el resto de Latinoamérica, la banca de desarrollo ha sido objeto de varias críticas en la medida en que no se cumplieron los objetivos bajo los cuales la mayoría de estas instituciones fueron creadas, en términos de su apoyo a los programas implantados bajo el modelo desarrollista.

La falta de resultados satisfactorios se dio, principalmente, porque la premisa manejada era solamente la entrega de fondos a tasas subsidiadas, sin mayores criterios de selección ni análisis de los solicitantes; lo que al final incidió en bajas tasas de recuperabilidad y constante necesidad de capitalización

de las instituciones. Se olvidó que el objetivo era impulsar a los sectores prioritarios y ofrecerles herramientas para que puedan desarrollarse por sí solos. Además de la elevada corrupción que caracterizó su administración en general en toda América Latina y que contribuyó a ahondar la desconfianza del público en las acciones de la banca de fomento.

En el caso ecuatoriano, la banca de desarrollo más el Banco Central, fueron catalogados como las herramientas usadas por el Estado para mantener una represión financiera. A través de ellas se manipularon y direccionaron la mayoría de los programas de crédito existentes, junto al hecho de que las tasas de interés eran decretadas por el gobierno,⁶² evidenciando así una elevada intervención en el sistema financiero.

Estas consideraciones y el auge de las reformas neoliberales llevaron a que en el país, a partir de 1986 se liberalicen y flexibilicen los mercados financieros, pero el grueso de las modificaciones llegó con el gobierno de Sixto Durán-Ballén, quien, desde el inicio de su mandato en 1992, aplicó las recomendaciones del Consenso de Washington en cuanto a la liberalización financiera tendiente a eliminar los controles y regulaciones estatales para que sea el propio mercado el encargado del manejo y asignación de los recursos financieros. Se comenzó incrementando las tasas de interés preferenciales para prácticamente eliminar dicha distinción, y reduciendo el campo de acción de los bancos de desarrollo al asignarles solamente funciones de banca de segundo piso.

Consecuencias de las reformas neoliberales

Las reformas neoliberales fueron aplicadas en el país como consecuencia de los requerimientos del FMI para realizar los desembolsos negociados, que basados en las recomendaciones del Consenso de Washington incluían: políticas de ajuste estructural, reformas estructurales del Estado, privatización de empresas públicas, liberalización del comercio, garantías jurídicas para las inversiones extranjeras, flexibilización laboral,⁶³ desplazando así al Estado y permitiendo que sean los actores privados los que determinen el curso de los mercados. Estas reformas fueron plasmadas en:

62. Pedro Romero Alemán, «Crisis bancaria en Ecuador: causas y posibles soluciones», en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, No. 90, Málaga, Universidad de Málaga, 2008, p. 4.
63. Gabriela Weber, «Un vistazo a la política del Banco Mundial en el Ecuador durante los años 90», en Gabriela Weber, coord., *Sobre la deuda ilegítima. Aportes al debate: argumentos entre consideraciones éticas y normas legales*, Quito, Centro de Investigaciones Ciudad, 2008, p. 75.

- *Reformas a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado*: mayo de 1992, tendientes a las modernización del BCE y la eliminación del subsidio a las exportaciones y a la prohibición de realizar préstamos al sector público.
- *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos*: Promulgada en diciembre de 1993, estableció el marco jurídico de las reformas estructurales de la economía, principalmente a través de la sustitución del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) por el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM). Planteó la reducción del tamaño del Estado, privatización, desregulación, flexibilización financiera y la virtual eliminación del sistema de planificación.
- *Ley General de Instituciones Financieras*: mayo de 1994, buscaba atacar los rezagos de represión financiera, eliminar los programas de crédito dirigidos por el gobierno a través de los bancos privados, racionalizar los encajes bancarios, eliminar los controles de las tasas de interés, etcétera.

Como resultados de estas reformas, la banca de desarrollo perdió peso relativo en la colocación de recursos al sector productivo y la banca privada privilegió el cortoplacismo en los créditos, dejando sin fuente de financiamiento al sector primario,

Mientras por un lado se [destacaron] fuertes incentivos a las actividades productivas articuladas a la exportación y al comercio de bienes importados, especialmente de consumo; por otro [fue] observable un notable deterioro de las actividades productivas ligadas al mercado interno, particularmente aquellas ligadas a la pequeña y mediana producción.⁶⁴

Situación actual

Durante 2008 la participación de la banca estatal en el volumen del crédito de todo el sistema financiero fue del 7%, contra un 88% de la banca privada nacional.⁶⁵ Aun así, la banca de desarrollo ha retomado fuerza en el país pues se ha convertido en el brazo ejecutor del gobierno del economista Rafael Correa, para la implantación de los planes elaborados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y la promoción del de-

64. Pabel Muñoz, «Ecuador: Reforma del Estado y crisis política, 1992-2005», en *Historia Actual Online*, No. 11, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2006, p. 6.

65. Superintendencia de Bancos y Seguros, «Volumen del crédito», en <http://www.superban.gov.ec/practg/pk_rep_volmn_credt_det1.p_rep_volmn_credt_vol7?vp_cod_entdd=0&vp_fec_ini=2007/12/3&vp_fec_fin=2008/12/3>, consultado en septiembre de 2009.

sarrollo económico del país. Su función es la de ofrecer créditos a los sectores excluidos por la banca privada. En términos de Camilo Samán, presidente del directorio de la CFN, «como la banca privada cerró la llave, el apetito de créditos para impulsar el sector productivo está volcándose sobre la CFN». Para Diego Borja, exministro coordinador de la Política Económica, en cambio, «la banca pública está asumiendo la demanda de crédito. El gobierno tiene el objetivo de fortalecer a la banca pública, porque no hay posibilidad de desarrollo a largo plazo sin la participación de la banca pública, como por ejemplo, lo que hace el Banco de Desarrollo de China en ese país».⁶⁶

Este impulso es visible en el aumento del volumen del crédito otorgado por varias de estas instituciones, es así que de marzo a abril de 2009:

- CFN aumentó su cartera de crédito en 3,06%, colocando US \$ 527,2 millones.
- BEV redujo su cartera de crédito de US \$ 41,8 millones a US \$ 40,8 millones.
- BNF disminuyó su nivel en 1,08% al colocar US \$ 569,2 millones.
- BEDE subió su cartera de crédito en 11%, al pasar de US \$ 477,9 millones a US \$ 530,5 millones.
- Y, el IECE aumentó su cartera en 3,94%, colocando US \$ 148,39 millones (Borja, 2009).

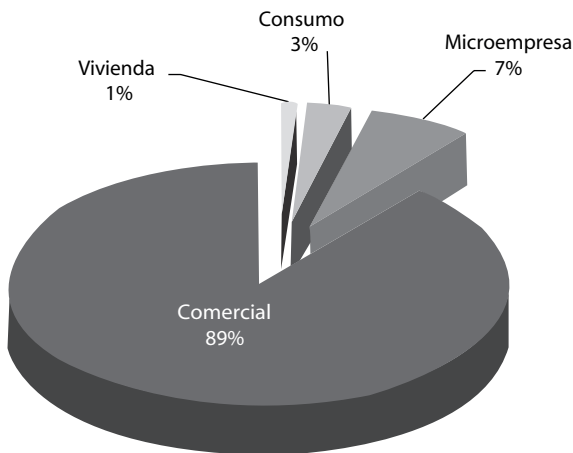
Adicionalmente, según datos publicados por la Secretaría de Transparencia del Ecuador, al primer trimestre de 2009 la banca pública reporta un total de US \$ 2.349 millones en activos, un crecimiento del 53% (US \$ 527 millones) en su cartera de créditos, sobre todo a raíz de los nuevos aportes patrimoniales hechos por el Estado al BNF y CFN, y una disminución de fondos disponibles en 12,4% (US \$ 37 millones). Mientras que mantiene una cartera problemática de US \$ 119 millones, concentrada en su mayoría en los créditos con plazo mayor a un año.⁶⁷

En el siguiente gráfico se muestra la distribución de la cartera de créditos a diciembre de 2008, evidenciando la tendencia a las colocaciones para créditos comerciales:

66. Diego Borja, «El sistema financiero surca un mar de desafíos», en revista *Líderes*, Quito, diario *El Comercio*, 8 de junio de 2009, p. 14.

67. Secretaría de Transparencia del Ecuador, «Situación financiera de la banca pública», en <www.secretariatransparencia.gov.ec/.../6.06%20SIT%20FIN%20BANCA%20PUBLICA.doc>, consultado en septiembre de 2009.

**Gráfico 6. COMPOSICIÓN DE LA CARTERA DE CRÉDITOS
DE LA BANCA PÚBLICA DE DESARROLLO, 2008**



Fuente: Secretaría de Transparencia del Ecuador, *Situación financiera de la banca pública*.
Elaboración propia.

En cuanto a su desempeño, la banca pública mantiene un índice de morosidad de 7,76%, siendo la cartera más problemática la de microcrédito con un índice de incobrabilidad del 22,38%, y en cuanto a su capacidad de generación de rentabilidad presenta dificultades pues en su conjunto reporta una pérdida de US \$ 5 millones provocada por los elevados gastos de operación y el incremento de las provisiones, con índices de rentabilidad anualizada sobre activos del 1,14% y sobre el patrimonio de 2,32%, a marzo de 2009 (4).

LA CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL (CFN)

La CFN es una institución financiera pública que cumple la función de banca de desarrollo al realizar la canalización de productos financieros y no financieros de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo del país, asegurando así que los sectores productivos, definidos como prioritarios, cuenten con los recursos necesarios para su progreso. Tiene cobertura nacional a través de sucursales independientes autónomas ubicadas en todo el territorio nacional. Además complementa su misión de otorgar recursos, con varios programas de capacitación, asistencia técnica y firma de convenios interinstitucionales para el fomento productivo.

Análisis de la evolución de la CFN: Crisis de 1999 y su reformulación como brazo ejecutor de las estrategias de desarrollo del país

En 1999 el gobierno de Jamil Mahuad, a través del Decreto 1942 obligó a la CFN a recibir al 100% de su valor nominal, los Certificados de Depósito Reprogramables (CDR) y Certificados de Pasivos Garantizados (CPG), que fueron los papeles con los que el Estado garantizó la devolución del dinero a los ahorristas perjudicados por el cierre de las instituciones financieras afectadas por la crisis de ese año; situación aprovechada por los bancos que compraron dichos certificados o los recibieron como forma de pago, con el 40%, 50% y 60% de descuento y procedieron posteriormente a canjearlos en la CFN al 100%.⁶⁸ Esta situación provocó que la entidad acumule US \$ 424 millones en certificados, de los cuales el 86,7% eran incobrables.⁶⁹

Según un informe de la Comisión de Auditoría del Salvataje Bancario entregado en 2007, la CFN perdió un total de US \$ 1.178 millones, producto de la compra de Certificados Reprogramados de Depósitos (US \$ 568 millones) y por la asunción de la cartera vencida (US \$ 610 millones).⁷⁰

A raíz de la derogatoria de este decreto en 2002 y de la aprobación del Plan de Regularización, la CFN comenzó a recuperarse de la profunda crisis, reflejada en bajos índices de liquidez, reducción de su activo productivo en la tercera parte de 1998 al 2001 y reducción de sus activos totales en un 51%.⁷¹

En la actualidad, el gobierno del economista Rafael Correa ha dado especial énfasis al restablecimiento de la planificación estatal para la promoción de una estrategia de desarrollo nacional a través de los planes ejecutados por la SENPLADES, que devuelven al Estado el rol de definir, priorizar y coordinar la agenda pública. En este contexto, se ha optado por la renovación de la banca de desarrollo mediante la reconversión de algunas instituciones financieras estatales y la inyección de una mayor cantidad de recursos públicos para la inversión productiva; recuperando la CFN «su papel como motor del desarrollo»,⁷²

68. Fundación Avanzar, «Cdrs y CFN», en *Zona económica*, 2008, en <http://www.zonaeconomica.com/cdrs-CFN>, consultado en septiembre de 2009.

69. Fundación Avanzar, «¿Cómo se enriquecen los banqueros?», en *Zona Económica*, en <http://www.zonaeconomica.com/se-enriquecen-banqueros>, consultado en septiembre de 2009.

70. «La Corporación Financiera Nacional quiere recuperarse de presunto perjuicio», en diario *Hoy*, Quito, 12 de abril de 2007, en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-corporacion-financiera-nacional-quiere-recuperarse-del-presunto-perjuicio-264058-264058.html>, consultado en septiembre de 2009.

71. «La CFN busca a quien pasar US \$ 410,8 millones», en diario *Hoy*, Quito, 29 de julio de 2003, p. 6-A, en <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-CFN-busca-a-quien-pasar-410-8-millones-152777-152777.html>, consultado en septiembre de 2009.

72. Rafael Correa, discurso del 23 de mayo de 2007, citado por Carlos Moreira y otros, *La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades*, Montevideo, Trilce, 2008, p. 186.

sin embargo, se requieren ciertas modificaciones, empezando por el marco jurídico que la rige. En los anexos 1 y 2 se sintetizan las principales reformas a la estructura y a la Ley Orgánica de la institución.

La ley vigente de la CFN en su art. 5, evidencia el paradigma dominante en la época, en donde se atacaba a la intervención y la planificación estatal al considerar que sus acciones distorsionaban los mercados y obstaculizaban el desarrollo; razón por la cual, en vez de suplantar al miembro del extinto CONADE por uno de la SENPLADES, se decidió suprimir su participación en el directorio. Sin embargo, con el actual gobierno se plantea una ruptura con aquella visión y se «decidió devolver las funciones claves al Estado, mediante un redimensionamiento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), entidad asesora de la Presidencia de la República»⁷³ y entre los cambios ejecutados, en 2007 se fusionaron a la SENPLADES, el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM). La SENPLADES cumple la función de diseñar los planes de desarrollo del país a mediano y largo plazo, acorde a los cuales también se diseñan las políticas de la CFN, planteando la necesidad de la participación de un miembro de esta Secretaría en el directorio de la CFN, aunque hasta el momento, no hayan planes de reforma en este sentido.

Con estos antecedentes, inicia un ciclo de constantes capitalizaciones por parte del gobierno para incrementar los volúmenes de crédito de la CFN, sin embargo, se aprecia que la institución no estuvo aún preparada para asumir ese reto, resultando en una reducción de sus ganancias en un 26% y con ello, la disminución de sus índices de rentabilidad sobre activos y patrimonio y un índice de morosidad alarmante en su cartera destinada a la microempresa del 35,6%.

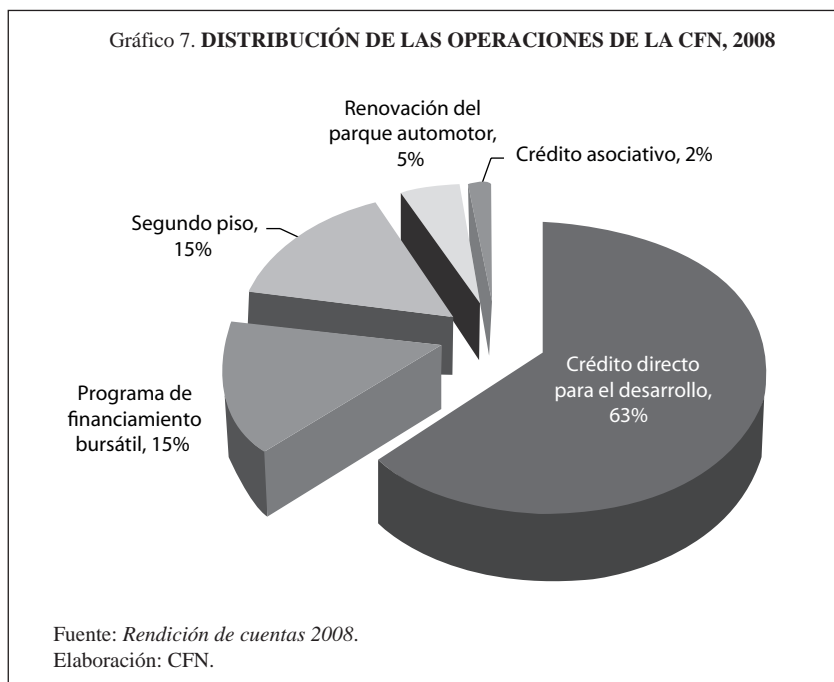
Estos índices muestran que una institución de desarrollo no puede incrementar sus colocaciones sin una profunda planificación previa que le permita asegurar que el crecimiento de los volúmenes de crédito no se hará en desmedro de la solidez de las instituciones, que especifique el destino de los fondos adicionales y que garantice la autosustentabilidad de dichas operaciones

Desempeño de las operaciones de la CFN

Ley Orgánica de la CFN promulgada en 2005, faculta a operar como banca mixta ejerciendo funciones de primer y segundo piso, a las cuales se

73. SENPLADES, «El rescate de la planificación», en <http://www.senplades.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=104:el-rescate-de-la-planificacion&catid=28:institucion&Itemid=143>, consultado en septiembre de 2009.

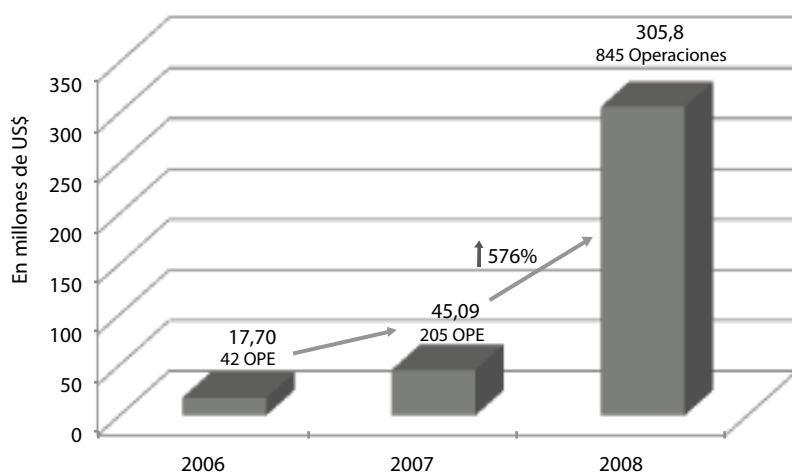
suman la incursión en operaciones de participación accionaria, financiamiento bursátil y negocios fiduciarios. El siguiente gráfico ofrece una idea del porcentaje de recursos invertidos en cada una de las operaciones de la CFN durante 2008:



Crédito directo

Luego de 10 años de no poder actuar como banca de primer piso a raíz de la Ley de 1996 que limitaba su acción exclusivamente como banca de segundo piso; es esta la modalidad que actualmente ha permitido a la institución canalizar la mayor cantidad de fondos, sobre todo a partir del año 2008 en que las aprobaciones crecieron en un 576% como se observa en el siguiente gráfico comparativo de los últimos tres años:

**Gráfico 8. EVOLUCIÓN DE LAS APROBACIONES
DE CRÉDITOS DE PRIMER PISO, 2006-2008**



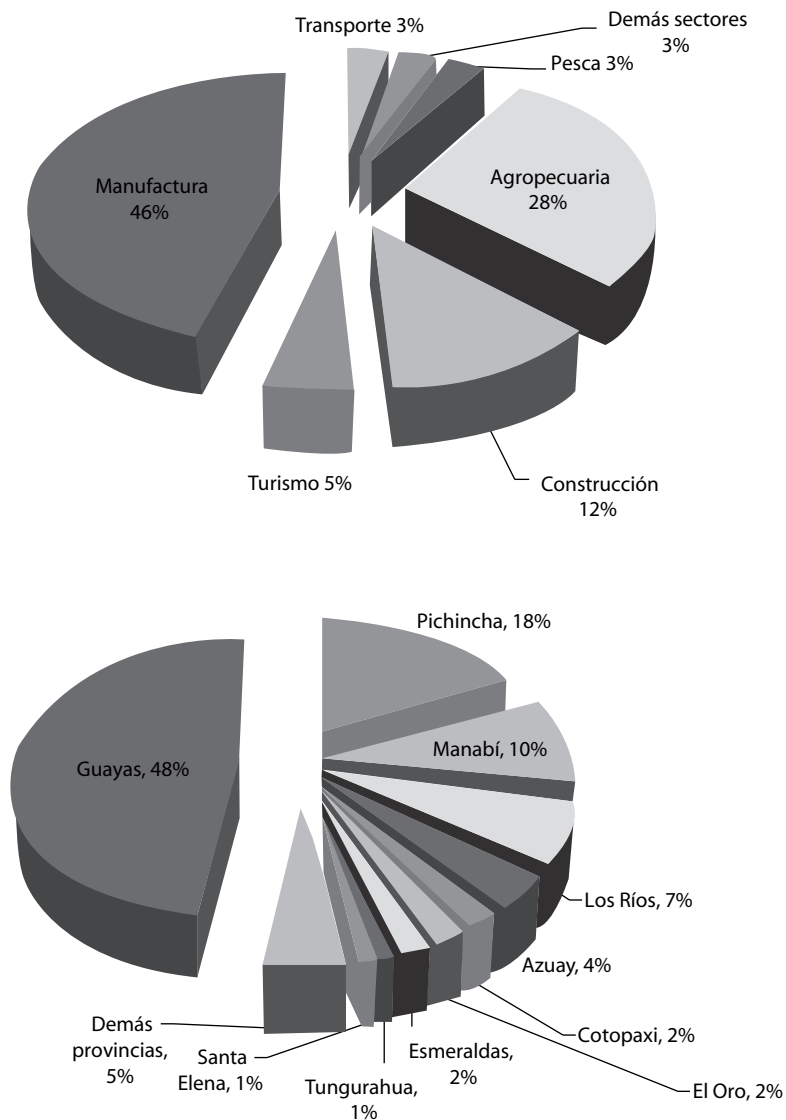
Fuente: *Memoria Anual 2008*.

Elaboración: CFN.

Los sectores más favorecidos han sido: la industria manufacturera con el 46%, el sector agropecuario con un 28% y el de la construcción con el 12% de las aprobaciones. En cuanto a la distribución de las aprobaciones, es preocupante el hecho de que aproximadamente la mitad de las mismas se concentran en la provincia del Guayas, condenando a las 23 provincias restantes a repartirse el otro 50%, mostrando que no se cumple con el objetivo de distribuir equitativamente los recursos y reflejando además, que existen limitaciones con respecto al acceso pues las oficinas de la CFN se localizan solamente en 10 provincias del país.

Tan pronto como los montos efectivamente desembolsados, en el año 2008 se entregaron US \$ 152,3 millones de dólares para un total de 564 beneficiarios, que representa un cumplimiento del 107,68% de la meta establecida y una generación de 13.645 nuevos puestos de trabajo (CFN, 2008: 14).

Gráfico 9. **DISTRIBUCIÓN APROBACIONES DE PRIMER PISO
POR SECTOR ECONÓMICO Y POR LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA, 2008**



Fuente: *Memoria anual 2008*.

Elaboración: CFN.

Crédito de segundo piso

En la memoria anual de la CFN del año 2008, se destaca que fueron 8.372 los solicitantes favorecidos por los créditos otorgados por la CFN a través de las instituciones del sistema financiero; de los cuales 7.257 fueron microempresarios, 275 pequeñas empresas, 26 medianas y grandes empresas y 814 recibieron apoyo para la construcción, ampliación o adquisición de vivienda. En total fueron transferidos US \$ 91,7 millones, que aun siendo un monto mayor al entregado en años anteriores, representó un cumplimiento de tan solo el 76,4% de la meta establecida para el año.

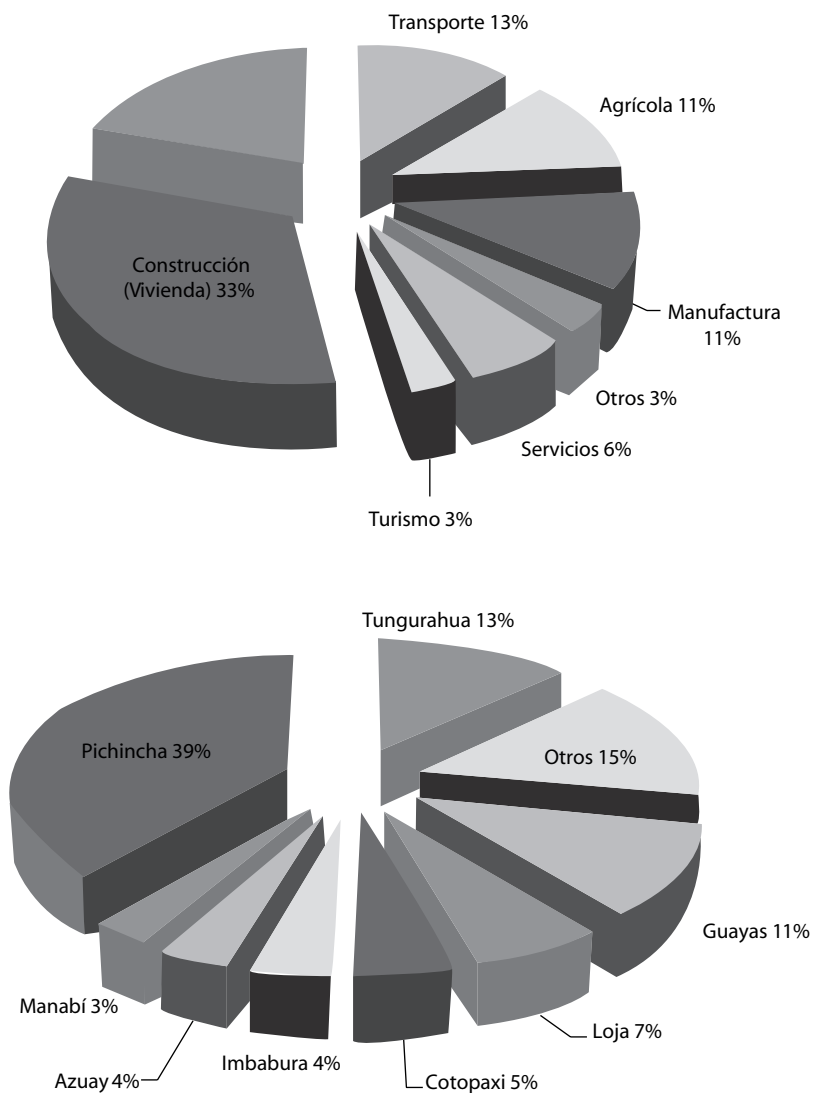
Al respecto de las tasas de interés, los microempresarios se benefician al poder acceder a una tasa promedio del 20% sobre los recursos canalizados a través de los intermediarios financieros, cuando los créditos para este segmento, con fondos propios de las instituciones financieras se realizan una tasa del 33,9% (tasa máxima permitida por el BCE para el segmento de microempresa), en tanto que en las tasas para los segmentos de pequeña, mediana, gran empresa y vivienda, la reducción es menor pues fluctúan en promedio entre el 10,8% y 11,2% mientras las tasas de las instituciones bancarias para dichos segmentos se ubican entre el 11,33% y 11,83%.

Los fondos fueron canalizados en un 30% a través de cooperativas (22 cooperativas); 48% por bancos (siete bancos); y el resto a través de dos sociedades financieras; y son los segmentos de micro, pequeña, mediana y gran empresa los más favorecidos, recibiendo en total el 70,8% de las colocaciones.

Cabe destacar que la cartera de corto plazo está compuesta principalmente por créditos a la microempresa; la cartera hasta tres años para créditos productivos y la cartera de más de cinco años está estructurada para crédito para la vivienda e inversiones en obras civiles, maquinaria y equipos para la manufactura (CFN, 2008: 20-22).

El gráfico siguiente permite observar que la clara orientación de los créditos de segundo piso es hacia el financiamiento del sector de la construcción y vivienda, consumiendo aproximadamente la tercera parte de los recursos, que en un 39% se concentran en la provincia de Pichincha. Nótese que Tungurahua recibió más colocaciones que la provincia del Guayas, donde en cambio se concentraban los créditos directos.

**Gráfico 10. DISTRIBUCIÓN DE LOS CRÉDITOS DE SEGUNDO PISO
POR ACTIVIDAD ECONÓMICA Y POR PROVINCIA, 2008**



Fuente: *Memoria Anual 2008*.
Elaboración: CFN.

Administración participación accionaria

Mediante la modalidad de participación accionarial mantiene inversiones en 18 empresas por un monto total de US \$ 28,86 millones que le representaron el ingreso de dividendos por un monto de US \$ 173.000.

Programa de financiamiento bursátil (PFB)

A través de este programa, adquirió títulos valores por US \$ 80,2 millones compuestos en un 58% por obligaciones, 39% por valores de titularización y 3% por papeles comerciales, que en promedio otorgaron rendimientos por un 8,45%.

Negocios fiduciarios

La CFN se mantiene como la mayor administradora fiduciaria de Ecuador. Al 2008 administra 65 fideicomisos con un patrimonio autónomo de US \$ 1.322,07 millones, que por concepto de comisiones le generaron en ese año un ingreso de US \$ 1,17 millones (CFN, 2008: 37).

Fondeo de recursos

La CFN no está autorizada para financiarse a través de la captación de depósitos del público, razón por la cual sus principales fuentes de fondeo son: la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREPS), los aportes gubernamentales para capitalizar la institución y las obligaciones negociadas en el mercado de valores.

En 2009 se capitalizó con US \$ 300 millones del Ministerio de Finanzas, US \$ 200 millones más del IESS, US \$ 120 millones de la banca privada y US \$ 100 millones de la CAF,⁷⁴ más otra importante inversión por parte del IESS con fondos de la Reserva Monetaria de Libre Disponibilidad (RILD), bajo la premisa de que la reserva debe servir para financiar al desarrollo productivo del país.

La propuesta de inversión en la CFN fue recibida en junio de 2009 por el IESS, precisándose que esos fondos se entregarían bajo la modalidad microcréditos para la reactivación del sector productivo a un interés del 5% a

74. Camilo Samán, «La plata de la banca dará mayor liquidez a la CFN», en diario *El Comercio*, Quito, 22 de junio de 2009, en <http://www.elcomercio.com/noticias/plata-banca-mayor-liquidez-CFN_0_65993439.html>, consultado en septiembre de 2009.

5 años plazo, priorizando proyectos de innovación tecnológica, reconversión industrial y que ofrezcan valor agregado a la cadena de producción,⁷⁵ y que contarían con una garantía por US \$ 250 millones otorgada por la CFN.⁷⁶

Ante esta inversión, preocupan los índices de morosidad de la CFN y el bajo nivel de provisiones, críticas a las que el Presidente del Directorio de la CFN responde manifestando que la institución:

Le ofrece [al IESS] seguridad extrema porque la historia de crédito de la CFN es óptima, la alta morosidad que algunos medios hablan y que no es cierto se debe básicamente a esa herencia terrible de esos papeles, pero ahora la CFN está colocando dinero, tiene cartera muy sana y eso sirve para hacer fideicomisos que sirven a su vez de garantía para estas inversiones.⁷⁷

Tasas de interés

El éxito de un banco de desarrollo no radica solamente en contar con suficientes fondos para colocar en actividades productivas, sino también en su capacidad para ofrecer recursos a tasas atractivas y adecuadas para que los sectores necesitados tengan acceso, pero que a la vez no perjudiquen la auto-sustentabilidad de la institución.

La CFN en sus créditos directos ofrece tasas del 11% a un plazo de hasta tres años y de un 11,5% a 10 años. Mientras, que en sus créditos de redescuento cobra tasas promedio de 7,69% a cinco años y de 8,65% hasta 15 años, a las que se suma el margen de intermediación para determinar el costo financiero para el beneficiario final. Por el contrario, las tasas referenciales para la banca privada son las siguientes: para crédito productivo corporativo 9,19%, crédito productivo empresarial 9,84%, crédito productivo PYME 11,32%, vivienda 11,13%, y microcrédito 30,83%.⁷⁸

75. Camilo Samán, «Listo el cronograma para entrega de microcréditos con fondos de la reserva monetaria», en *Ecuador Inmediato*, Quito, 9 de septiembre de 2009, en http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/listo_el_cronograma_para_entrega_de_microcreditos_con_fondos_de_la_reserva_monetaria—112444, consultado en septiembre de 2009.
76. «IESS dará unos US \$ 450 millones a la CFN», en diario *Hoy*, Quito, 22 de agosto de 2009, en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ieess-dara-unos-450-millones-a-la-cfn-364276.html>, consultado en septiembre de 2009.
77. Camilo Samán, «Camilo Samán: Cartera de CFN es óptima para inversión del IESS», en *Ecuador Inmediato*, Quito, 26 de agosto de 2009, en http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/camilo_saman_cartera_de_CFN_es_optima_para_inversion_del_ieess—111438, consultado en septiembre de 2009.
78. Banco Central del Ecuador, «Tasas de interés», en <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/Indice.htm>, consultado en septiembre de 2009.

Al comparar las tasas de la CFN con las ofrecidas por la banca privada, no existe en general un mayor beneficio, exceptuando los casos de créditos con tasas preferenciales para comercio exterior FOPEX (7,5%) y crédito asociativo 5-5-5 (5%), obligando a ofrecer otras formas de apoyo para que los microempresarios vean atractiva a esta opción.

Sectores priorizados

Desde su relanzamiento como banca de primer piso, la CFN ha usado especialmente esta modalidad para financiar el desarrollo, colocando solamente el 15% de sus recursos a través de agentes intermediados. Es importante también que el 15% de los recursos sean utilizados para el financiamiento bursátil lo cual indica que se están invirtiendo recursos para procurar cumplir con el objetivo de dinamizar el mercado de valores doméstico.

En cuanto a los sectores donde se ha enfatizado el financiamiento, a través del crédito de primer piso se ha priorizado en un 46% al sector manufacturero y en un 28% al agropecuario; mientras que a través de la modalidad de segundo piso prevalece en un 32,66% el financiamiento al sector de la construcción y vivienda, y en un 20,34% al sector comercial (CFN, 2008: 15, 22), mostrando así una especie de complementariedad y diversificación del apoyo a los sectores económicos a través de las distintas modalidades aplicadas.

Volumen de cartera y segmentos atendidos

La banca privada en 2008 colocó créditos por US \$ 2.064 millones, de los cuales 995 millones se destinaron a crédito comercial, 558 millones a consumo y en menor medida a créditos para la microempresa y vivienda. Mientras que la CFN a través de su operación de segundo piso, colocó US \$ 91,78 millones de los cuales el 35,54% se dirigieron a la microempresa, el 27,19% a la pequeña empresa y el 8,03% a la mediana y gran empresa (20).

De los US \$ 152,3 millones colocados directamente, 80,63 se destinaron a la pequeña y mediana empresa y 61,01 a las empresas grandes (16). Estas cifras demuestran que aún es necesario promover el financiamiento para las micro y pequeñas empresas, pues es la modalidad de primer piso la que facilita el acceso a estos segmentos excluidos de los servicios financieros de la banca privada.

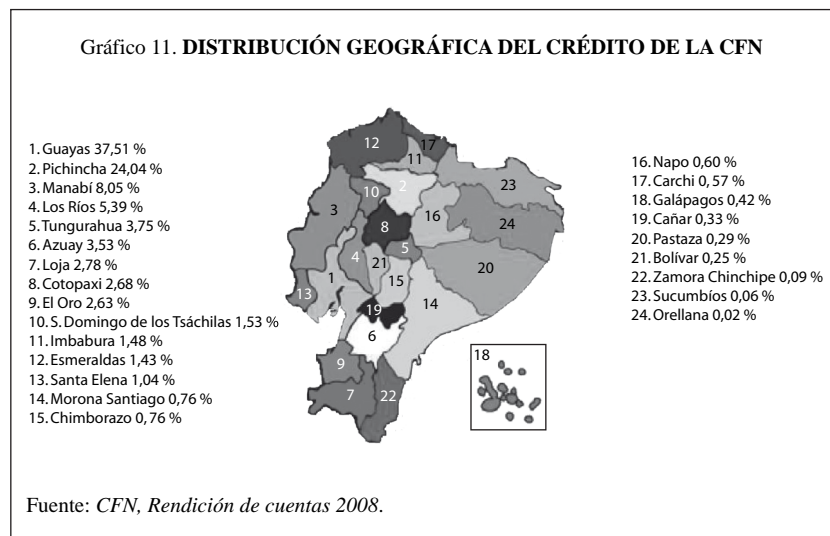
Cobertura geográfica y distribución del crédito

Durante 2008, la CFN en un esfuerzo por ampliar la cobertura nacional, reinauguró oficinas regionales autónomas en Manta, Loja, Ibarra y Latacunga

(4), y posteriormente en Machala, Riobamba y Cuenca. Pero si hablamos de oficinas regionales, es incomprensible que no se haya considerado la creación de sucursales en la Amazonía y en la región Insular, cuando existen seis oficinas en la Sierra y cuatro en la Costa, presentes solamente en las ciudades principales de estas regiones, lo que no contribuye a lograr el objetivo de la banca de desarrollo de llegar a los sectores rurales excluidos por la banca privada, dada la deficiente cobertura en estas zonas.

Así mismo, la capacidad de una institución financiera de desarrollo de facilitar el acceso al crédito a la población, no se mide solamente por el número de sucursales y su presencia regional, sino también por el número de operaciones realizadas en cada una de ellas y los montos desembolsados; y es en este punto donde se observa que el crédito ofrecido por la CFN continúa concentrado en las ciudades de Quito y Guayaquil, que absorben más del 60% del total de desembolsos; aún cuando se informe que se ha logrado una «desconcentración de crédito de 40% fuera de Pichincha y Guayas» (2).

Además, cabría indagar las razones que motivan a que el crédito de primer piso se concentre en la provincia del Guayas (48%), mientras el crédito de segundo piso en cambio se concentre en Pichincha (39%).



Del análisis de las metas de colocaciones para 2008 de créditos de primer y segundo piso por ciudades y el porcentaje de cumplimiento de las mismas, se concluye que los créditos directos se sobre colocan en Guayaquil, Cuenca, Quito y Ambato, mientras que en Loja no se ha entregado ni el 10% de lo planificado. Con respecto a los créditos de segundo piso en cambio, se

evidencia que solamente en Esmeraldas y Ambato se superan las colocaciones planeadas y en el resto del país no se llega a cumplir la meta (16, 20).

Servicios no financieros

Dentro de su función como banco de desarrollo, la CFN otorga dos servicios no financieros: asistencia técnica y programa de fomento productivo.

Área de asistencia técnica

Tiene la misión de

Estructurar e implementar procesos integrales de capacitación continua, a través de la sistematización de manuales de los productos y servicios financieros, orientados a los clientes internos, entidades operadoras, canales de distribución y promotores de inclusión social, para ser el eje motor del desarrollo del capital intelectual y cooperación interinstitucional.⁷⁹

Básicamente trabaja a través de charlas y cursos de capacitación para el personal de la CFN y de sus intermediarias, ofreciendo en 2008 charlas informativas acerca de las líneas de crédito y las innovaciones ofrecidas por la CFN, charlas en universidades, capacitación a concesionarias que hacen uso del Programa de Renovación del Parque Automotor, capacitaciones a promotores del Programa de Fomento Productivo, talleres para el fortalecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito que operan como intermediarias, para el aprovechamiento de su gestión en la captación y colocación de recursos propios y canalización de recursos de la CFN.

Programa de fomento productivo

Está dirigido a incentivar la producción y el desarrollo socioeconómico del país, apoyando a los productores a través de la cooperación interinstitucional y suscripción de convenios de fomento entre la CFN y los promotores de programas de desarrollo (PPD) encargados de orientar al beneficiario final para que pueda cumplir con los procesos establecidos por la CFN para poder acceder a un crédito productivo.

Dichos PPD son instituciones públicas y privadas como gobiernos provinciales, municipios, ONG, universidades, entre otras; cuyas funciones son las de: identificar potenciales productivos, orientar, informar y apoyar a

79. CFN, «Asistencia técnica», en http://www.CFN.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=249&Itemid=419, consultado en septiembre de 2009.

pequeños productores, asociaciones de productores, microempresas locales y PYME, fomentar la cooperación empresarial y la participación de actores locales en proyectos comunes, promover la inversión local, entre otras.

Es importante destacar que el principal objetivo del programa es identificar proyectos productivos de alto potencial e impacto, tanto social como económico, junto a la identificación de necesidades de financiamiento en zonas y sectores menos desarrollados, promoción de proyectos productivos, aumento del nivel competitivo del sector, contribución a la inclusión social de las personas pertenecientes al sector beneficiado y contribución a la generación de acuerdos comerciales. Hasta la actualidad se han suscrito nueve convenios de fomento productivo.⁸⁰

En general, se observa un reciente esfuerzo por ofrecer servicios adicionales al otorgamiento del crédito; sin embargo, se detectan algunas deficiencias. En primer lugar, la asistencia técnica otorgada se limita a capacitar y otorgar charlas a los clientes internos de la institución, cuando lo verdaderamente relevante sería establecer un departamento encargado de ofrecer asesoría y asistencia técnica para los beneficiarios de los créditos, de manera que puedan contar con un apoyo permanente durante la ejecución de sus actividades productivas al igual que lo ofrece el BNDES como parte integral de su proceso de concesión de créditos, enfatizando así que otro objetivo de la banca de desarrollo es asegurarse de que los recursos otorgados generen repercusiones positivas en los sectores económicos apoyados.

En segundo lugar, el programa de fomento productivo podría convertirse en una herramienta sumamente importante para alcanzar el objetivo de promover sectores prioritarios de la economía otorgando a la CFN un rol proactivo al detectar potenciales proyectos productivos y financiarlos; sin embargo la estrategia utilizada, limitada a firmar convenios de fomento con las instituciones catalogadas como Promotoras de Programas de Desarrollo, presenta como mayor debilidad el trabajo aislado sin lineamientos integradores de sus acciones en proyectos que cada una de ellas considera apropiados; además que no se han determinado criterios de evaluación del cumplimiento del mandato otorgado a las PPD.

Finalmente, no se establecen indicadores o formas de evaluación del desempeño de la prestación de estos servicios no financieros y por ende, no se puede determinar si las estrategias actuales han logrado los resultados esperados o necesitan ser reevaluadas.

80. CFN, «Programa de Fomento Productivo», en http://www.CFN.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=255&Itemid=371, consultado en septiembre de 2009.

Sustentabilidad de sus operaciones

Aun cuando, los indicadores de la CFN la coloquen en una mejor posición con respecto a otras instituciones de la banca pública, es evidente que aún se deben subsanar algunas deficiencias para hacer de la Corporación, una institución solvente y con la capacidad de aportar eficientemente al financiamiento del desarrollo del país. Para reflejar las áreas que necesitan atención, a continuación se hará una comparación entre los indicadores de la CFN con los de la banca privada ecuatoriana, presentados en el informe de la Secretaría de Transparencia, y del BNDES de Brasil.

Morosidad

El índice de morosidad de la banca privada se ubicó en 2008 en 2,50% mientras el de la CFN casi lo triplicaba con 6,69%. Es aún más preocupante el nivel de morosidad de los créditos a la microempresa (35,57%), aunque el porcentaje de la cartera de la CFN destinada para este segmento es de tan solo el 4,09%. El 95,91% del resto de su cartera se destina a créditos comerciales con una morosidad de 5,35%, en los que la banca privada tuvo niveles de morosidad del 1,76%. Cabe recordar que el BNDES tiene un bajísimo índice de créditos incumplidos, del 0,15%.

Rentabilidad

Como se ha planteado anteriormente, aunque el objetivo de los bancos de desarrollo no sea la búsqueda de rentabilidad, es totalmente necesario que las operaciones realizadas generen un rendimiento adecuado que permita que la entidad se vuelva autosustentable. En 2008 la banca privada registró un retorno sobre el patrimonio de 19,98% y sobre los activos totales de 1,72%; mientras que la CFN generó un mayor rendimiento sobre los activos (3,12%) pero una pobre rentabilidad sobre el patrimonio (4,72%). El BNDES gozó en ese mismo año de un ROA de 2,21% y un ROE del 21,17%.

Cobertura

Un índice de cobertura adecuado es sumamente importante en la banca de desarrollo en la medida en que el financiamiento de proyectos nuevos, sobre todo en el segmento de la microempresa, es considerado riesgoso por la incertidumbre existente con respecto a si en el futuro se generarán flujos suficientes para cubrir las obligaciones. En 2008, la cobertura de la cartera problemática de la CFN fue de 77,83%, mientras que el promedio de la banca pública ecuatoriana es de 80,01%; índices muy inferiores al nivel de protección de la

cartera problemática de la banca privada (215,9%). Esto implica que, salvo que se cuenten con garantías reales suficientes o se ejecuten acciones para garantizar que el prestatario podrá cumplir sus compromisos, la CFN se encuentra expuesta a sufrir pérdidas por incumplimiento de cartera.

Efectos en el desarrollo

No existen indicadores del impulso en los diversos sectores apoyados por el financiamiento de la CFN, aun así, se estima que los aproximadamente US \$ 536,82 millones invertidos han permitido la generación de 16.398 empleos directos y 45.914 empleos indirectos durante el año 2008.⁸¹

Aunque no es comparable en términos de magnitud de los desembolsos, igual cabría destacar que la inversión realizada por el BNDES en el mismo período alcanzó US \$ 52,5 mil millones en desembolsos, que se estima propiciarán un aporte de recursos de US \$ 113,5 mil millones a la economía brasileña para los próximos años y una generación o mantenimiento de 2,8 millones de empleos directos e indirectos a través de los proyectos apoyados.⁸²

Innovaciones y nuevas políticas de la CFN

Al interior de la CFN, en el año 2008 se ha implementado una nueva estructura orgánica, invertido en la contratación y capacitación de personal, modernizado la plataforma informática, establecido un plan de promoción de la institución y, procurado una mayor agilidad en el proceso de concesión de créditos. Entre las innovaciones implantadas durante este mismo período, se destacan el lanzamiento de los siguientes productos y servicios:

Socio empresa

Ideado como una forma de apoyar a los emprendedores del país, esta línea de crédito ofrece apoyo hasta por el 75% de la inversión de los nuevos proyectos. Durante 2009 se promovieron varios actos de difusión del mecanismo en varias universidades y escuelas politécnicas de Pichincha, Guayas, Bolívar, Tungurahua y Chimborazo. Este apoyo está contemplado para que se realice tanto a través del otorgamiento de créditos como mediante inversión en el capital de la empresa, lo cual demuestra la aplicación de uno de los

81. CFN, *Informes de avances: Rendición de cuentas 2008*, Quito, CFN, 2008, p. 4.

82. BNDES, «Financiamientos del BNDES permitieron mantener o generar 2,8 millones de puestos de trabajo en 2008», en <http://inter.bndes.gov.br/espanol/noticias/not011_09.asp>, consultado en septiembre de 2009.

consejos para la nueva banca de desarrollo, orientado a encontrar mecanismos para formar parte de los nuevos proyectos, especialmente de los enfocados a la innovación y tecnología, mediante la participación accionarial o capital de riesgo. Se plantea que las inversiones se realizarán en proyectos de valor agregado, reconversión industrial y tecnologías innovadoras de producción, previo cumplimiento de las siguientes condiciones: que la participación máxima de la Corporación sea del 49% del capital de la empresa, con un plazo de inversión de entre 5 y 20 años y la aceptación de que la desinversión de las acciones de la CFN en la empresa sea realizada a través de las bolsas de valores del país.

Bajo estas condiciones, se puede concluir que esta provisión de capital de riesgo sí cumple con los requisitos para que el apoyo sea considerado un estímulo que permita al dueño del proyecto asumir la responsabilidad sobre el riesgo del mismo al establecerse un porcentaje de participación y un tiempo de inversión máximos; y a la vez, otorga a la CFN la facultad de acompañar y supervisar al gestor del proyecto para asegurar su correcta ejecución. Faltaría determinar en cada caso particular, cuál es la viabilidad de que finalizado el plazo de inversión, la CFN pueda negociar las acciones a su cargo en el mercado de valores para la recuperación de sus fondos.

Programa de renovación del parque automotor

Benefició a un total de 1.652 beneficiarios, entre taxis, camionetas, furgonetas, buses y camiones.

Factoring

Diseñado para fortalecer la solvencia de las empresas locales y exportadoras permitiendo la venta a plazos sin verse afectada su liquidez.

Crédito ágil

Planteado para apoyar a personas naturales y jurídicas con necesidades urgentes en montos de hasta US \$ 300 mil otorgados en un plazo 20 días hábiles. Este mecanismo favorece aproximadamente al 70% de las operaciones efectuadas por la institución y para lograrlo, se autorizó la eliminación de los estudios de factibilidad antes exigidos para que cada proyecto obtenga el financiamiento.⁸³ Esta opción se fundamenta en la idea de que la concesión debe ba-

83. «CFN elimina requisito para otorgar créditos», en diario *Hoy*, Quito, 11 de diciembre de 2008, en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/CFN-elimina-requisito-para-otorgar-creditos-323267.html>, consultado en septiembre de 2009.

sarse en las ideas y proyectos de los clientes y no solamente en su calificación de riesgo, para así verdaderamente apoyar a los sectores desatendidos.

Si bien es cierto, es importante flexibilizar los procesos y reducir trámites engorrosos, la presentación de estudios de factibilidad, planes de negocio y calificación de riesgo no son precisamente requisitos eliminables para agilizar la aprobación de los créditos, pues de la información contenida en ellos depende su idoneidad para recibir los desembolsos. No hay que olvidar que un banco de desarrollo no es exitoso por la cantidad de recursos desembolsados, sino por su habilidad de invertirlos en actividades que garantizarán su recuperación.

Nuevo FOPEX

Financia hasta el 85% de los pedidos de exportación, a una tasa preferencial del 7,5% y un plazo de hasta 720 días.

Crédito asociativo

Otorga créditos a microempresarios y asociaciones con el fin de promover su producción y a la vez avalar sus respectivas garantías. Son 18 las entidades operadoras encargadas de ofrecerlos y han favorecido en 2008 a un total de 1.926 beneficiarios.

Fondo de garantía crediticia

Busca apoyar al desarrollo producido otorgando los fondos necesarios para que los pequeños empresarios puedan completar las garantías exigidas por el sistema bancario privado. Recordemos que el BNDES trabaja también con esta modalidad desde 1997 a través del Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC) cuyo objetivo es garantizar parte del riesgo (entre 70% y 80%) asumido por las instituciones financieras al otorgar créditos a las MIPYMES exportadoras. Ambas instituciones entonces, hacen uso de otro de los nuevos mecanismos de los bancos de desarrollo para incentivar que el sector privado encuentre atractiva la atención a los microempresarios, dado que no asumirían la totalidad del riesgo de sus créditos; sin embargo, es necesario usar cautelosamente este instrumento pues se corre el peligro de que las instituciones financieras caigan en el riesgo moral, considerando que este tipo de operaciones estarían garantizadas por la institución pública.

Alineamiento con el Plan de Desarrollo 2007-2010

Evidentemente, la acción de la banca de desarrollo debe ir ligada a los planes de desarrollo formulados por el gobierno, y a raíz de la elaboración del

Plan de Desarrollo 2007-2010, se observa un mayor alineamiento entre los objetivos de ambos, al reconocerse que estas instituciones son las encargadas de proveer financiamiento a los sectores productivos estratégicos que se desea promover a través del plan, expresamente planteándose los objetivos 11 y 12, detallados en el anexo 3, la reinstitucionalización de la banca pública de desarrollo, su capitalización y aumento del monto de sus colocaciones.

En este sentido, para 2009 la entidad manifestó su aspiración de colocar alrededor de US \$ 700 millones a una tasa de interés del 8,75%, en cumplimiento del deseo gubernamental de que la banca de desarrollo actúe como instrumento para aplicar una política anticíclica frente a la crisis mundial vigente desde fines del 2007.⁸⁴ Adicionalmente, se observa también dicho alineamiento cuando se establece que el Programa de Fomento Productivo dará prioridad a:

- Las regiones determinadas como prioritarias, que incluyen a las provincias pobres, provincias fronterizas y la región amazónica.
- Los sectores productivos identificados en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno como *las 10 apuestas productivas del país*: pesca y derivados, frutas y vegetales procesados, biocombustibles, metalmecánica, madera y silvicultura, turismo, servicios de consultoría, ingeniería y *software*, transporte y logística, acuicultura y flores.
- Y, el Plan de Reactivación desarrollado por el MAGAP.

Sin embargo, esta estrecha relación entre el gobierno y la entidad genera inquietudes con respecto a la autonomía de la CFN, aunque desde 2007 mejoró su calificación de riesgo de BBB+ hasta A-, permitiendo catalogarla como una institución sólida con baja probabilidad de afrontar problemas significativos, según el informe de la calificadora de riesgo Bankwatch Ratings, la CFN es vulnerable a «la inestabilidad política y el ablandamiento de las políticas de crédito»,⁸⁵ aludiendo al hecho de que aún no se logra reducir la injerencia política ni la inestabilidad administrativa histórica que ha afectado al manejo de la Corporación.

Finalmente, cabría revisar cuáles serán las atribuciones y planes para la banca pública de desarrollo establecidas en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, más conocido como Plan Nacional del Buen Vivir.

84. «Recursos del a RILD servirán para reactivar la economía», en *El Ciudadano*, Quito, 27 de agosto de 2009, en <https://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=5190:recursos-de-la-rild-servira-para-reactivar-la-economia>, consultado en septiembre de 2009.

85. «La CFN mantiene injerencia política, según Bankwatch», en *El Universo*, Guayaquil, 31 de marzo de 2009, en <<http://www.eluniverso.com/2009/03/31/1/1356/E638C0BE89984281AFC91776D925C3B0.html>>, consultado en septiembre de 2009.

Recomendaciones para la reformulación de la Corporación Financiera Nacional

En esta sección las conclusiones obtenidas del estudio de caso con respecto a las acciones de la CFN se contrastarán con las lecciones derivadas del funcionamiento del BNDES y las características de la banca de desarrollo reformulada, esperando dar lugar a recomendaciones puntuales acordes a la realidad de esta institución ecuatoriana.

Subsidios para actividades productivas prioritarias

No existen mayores subsidios en las tasas otorgadas a los beneficiarios de la CFN, salvo el programa asociativo 5-5-5 y el FOPEX que cuentan con tasas preferenciales; lo que implica que la ventaja de contratar un crédito con la institución se limita a la posibilidad de contar con acceso a recursos de largo plazo, inexistentes en el sistema bancario privado, es decir, a un apoyo netamente financiero más no integral, que es lo que se esperaría de un banco de desarrollo.

El BNDES en cambio, atiende a los sectores altamente vulnerables a través de fondos específicos de carácter no reembolsable, y complementa sus líneas de apoyo financiero con programas transitorios adecuados a cada uno de los sectores estratégicos, que son renovados constantemente en función de las oportunidades surgidas dentro de cada contexto.

Recordando que los subsidios otorgados por la nueva banca no deben ser solamente de tipo monetario, sino incluir servicios puntuales que contribuyan a facilitar la acción de los emprendedores, recomendaría la complementación de los créditos de la CFN con servicios anteriores y posteriores a la concesión de los créditos para lograr verdaderamente concretar la promoción de los sectores productivos prioritarios. Adicionalmente, motivar a los microempresarios a enfocar sus actividades en dichas áreas ofreciendo tasas más atractivas y detectar sectores vulnerables que requieran un mayor apoyo, para los cuales podrían diseñarse programas sociales financiados con un fondo nutrido por las ganancias recibidas por la entidad, permitiendo así, ofrecer mayores subsidios sin afectar los resultados del banco.

Innovación y adecuación al cliente y a los sectores definidos como estratégicos

Como nuevos productos en la CFN en el año 2008 se implantaron, bajo la modalidad de primer piso: una línea de crédito para la renovación del parque automotor, crédito de emergencia para el sector agropecuario, programa de apoyo a emprendedores hasta por el 75% de la inversión y ampliación de las actividades financiables. Así mismo se ha reducido el tiempo de respuesta para las solicitudes de crédito (CFN, 2008: 8-9). Sin embargo, si se comparan las 10 apuestas productivas del gobierno nacional con las nuevas líneas de crédito, no se observa un mayor esfuerzo por generar productos concretos para promover estos sectores, peor aún, por implementar herramientas de detección de oportunidades de negocio, impulso a emprendedores, tasas atractivas y servicios complementarios no financieros, más allá del Programa de Fomento Productivo, cuyas debilidades ya fueron destacadas anteriormente. Es más, los únicos programas diferenciados de la institución son: en créditos de primer piso, FOPEX para comercio exterior, línea de renovación del parque automotor para transporte y asociativo 5-5-5 para grupos asociativos; y en créditos de segundo piso, líneas de crédito multisectorial, para vivienda y credimicro.

El BNDES por su lado, tiene claramente definidos sus campos de acción (sectores agropecuario, industrial, social, tecnológico y regiones menos desarrolladas) y genera líneas de apoyo financiero y programas adecuados a cada uno de ellos, trabajando en función de los objetivos planteados por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior.

Adicionalmente, la banca de desarrollo debe estar consciente de que atiende a una gran variedad de clientes que requieren la formulación de productos específicos para sus distintas necesidades en cuestión de plazos, requisitos de garantías, requerimiento de servicios no financieros adicionales, etc. Es así, que es necesario que se mantenga un monitoreo constante de las cambiantes necesidades para el diseño de nuevos productos, por ello, es recomendable que si los planes de acción de la CFN van ligados al plan nacional de desarrollo, que es de largo plazo, genere líneas de crédito y programas de apoyo adaptados a cada uno de los sectores estratégicos definidos por este, tomando en consideración también, que el sistema de banca pública ecuatoriano cuenta con otras instituciones que en teoría, se enfocan en sectores específicos y no deberían generar productos que compitan entre sí.

Evaluaciones de resultados obtenidos por los sectores apoyados y encaminamiento

El BNDES, reconociendo que su trabajo como banco de desarrollo no termina con la aprobación del préstamo, incorpora en su proceso de concesión de créditos una cuarta fase, donde se plantea que varios técnicos acompañen a los ejecutores de los proyectos durante los distintos periodos de su implantación, planteando que los recursos se irán entregando en función de los avances del negocio. Este mecanismo asegura una adecuada y permanente rendición de cuentas hasta la liquidación de la deuda y con ello una mínima tasa de incobrabilidad (0,15%), pues la institución se asegura de que su apoyo permite a la empresa cumplir con sus compromisos crediticios.

Es necesario que en la CFN se implante un mecanismo de evaluación de resultados permanente, para detectar con anticipación si se generarán insuficientes flujos que pongan en peligro la recuperación de los créditos, de manera que se pueda apoyar en la toma de decisiones que logren revertir esos resultados, lo cual se lograría, asignando a cada proyecto no solamente un ejecutivo de cuenta, sino también un agente de apoyo o de seguimiento que mantenga contacto con las empresas apoyadas, a quien deban rendir cuentas permanentemente y que a la vez, sea capaz de realizar recomendaciones en caso de que surjan inconvenientes durante la ejecución de los proyectos. De esta permanente interacción entre entidad de desarrollo y beneficiarios, se esperaría poder determinar si solicitudes de renovación o ampliación de créditos son necesarias y evitar cualquier actitud subsidiadora de actividades ineficientes, aun si se desenvuelven dentro de los sectores productivos estratégicos.

Énfasis tanto en los productos financieros como en los no financieros

Apoyando a la recomendación anterior, la misión de los bancos de desarrollo es aportar realmente al crecimiento de ciertos sectores y para lograrlo deben complementar su actividad crediticia con el otorgamiento de servicios adicionales que ofrezcan al solicitante todas las herramientas requeridas para llevar a cabo exitosamente su actividad. En 2008 la CFN implantó el *factoring* para apoyar a las empresas exportadoras, el fondo de garantía crediticia y el Programa de Fomento Productivo como un intento por detectar oportunidades en los sectores estratégicos especificados por el Plan Nacional de Desarrollo, pero faltan mecanismos para garantizar que se cumplirá con el objetivo de promover proyectos productivos en dichos sectores.

Falta la implementación de un departamento de seguimiento y asistencia técnica, cuyas funciones incluirían: detección de oportunidades de negocio en los sectores productivos prioritarios como resultado de su permanente

monitoreo, apoyo a los solicitantes de créditos en la elaboración de sus planes de negocio, garantizando así que no tengan mayores inconvenientes cuando sea evaluada la factibilidad de sus proyectos, y acompañamiento y encauzamiento de los proyectos, tanto para garantizar la recuperación de los créditos y cumplimiento de metas, como para ofrecer apoyo especializado durante el desenvolvimiento de las actividades normales del negocio. Para la conformación del personal encargado de este departamento se podría recurrir a jóvenes estudiantes universitarios de carreras administrativas, cuya experticia está justamente en la elaboración de planes de negocio, evaluación de nuevos proyectos, análisis de factibilidad, etc., ofreciéndoles en primera instancia, realizar pasantías en la institución y asegurándoles la posibilidad de obtener un trabajo permanente posteriormente; además se podría realizar convenios con las universidades para que los planes de negocio efectuados sean valorados como disertaciones de grado de los estudiantes.

Instituciones sólidas cumpliendo su misión de fomento

Que el objetivo no sea la búsqueda de rentabilidad no implica que no se apliquen criterios administrativos que permitan a las instituciones mantener indicadores de desempeño adecuados, que aseguren su solidez económica y financiera. No se puede tomar en cuenta el crecimiento de las aprobaciones y colocaciones como indicador de un adecuado desempeño, pues no es un indicador confiable del éxito de una institución de desarrollo.

El desempeño de la CFN muestra que su actividad de fomento no se ha compatibilizado con la necesidad de mantener la solidez de la institución, pues así como sus aprobaciones han crecido para 2008 en 576% su rentabilidad sobre activos se ha reducido en un 36%, su rentabilidad sobre el patrimonio en 33% y su índice de morosidad sigue siendo más elevado que el del resto del sistema financiero ecuatoriano.

Por ello se recomienda que la institución realice una planificación adecuada de sus actividades respaldándolas con los presupuestos pertinentes y que, incrementos en colocaciones o lanzamiento de nuevas líneas de crédito impulsadas por decisión del gobierno nacional, sean aceptadas solamente si incluyen planes detallados del destino de los mismos y su correspondiente fondeo para que no interfieran con las actividades normales de la institución.

Protección contra interferencias políticas

Este punto se relaciona con la recomendación anterior en la medida en que los problemas económicos de las instituciones de desarrollo, frecuentemente surgen del seguimiento irrestricto de órdenes políticas, aun cuando

estas no se fundamenten en criterios técnicos ni consideren las capacidades del banco de desarrollo para ejecutarlas.

Si bien la acción de estos bancos debe ir ligada a los planes de desarrollo gubernamentales, es necesario establecer un marco jurídico adecuado que blinde a las instituciones contra la intención de utilizarlas como herramientas políticas de los gobiernos de turno, cuyos intereses de corto plazo sean priorizados en desmedro de la función ejecutada por la entidad. Además es necesaria una política de transparencia y rendición de cuentas clara y precisa, en virtud de la cual sí se perciben esfuerzos en la CFN al poner a disposición del público, informes detallados de su actividad a través de la página web.

Mantener una total autonomía alejada de los intereses políticos es una tarea compleja, si partimos de que los funcionarios son designados por los gobernantes, quienes a la vez, determinan los campos de acción de las instituciones; aun así, los casos exitosos de banca de desarrollo en América Latina demuestran que esto no es un pretexto para priorizar deseos políticos sobre la misión de fomento de la entidad, y que es la fijación de objetivos de largo plazo, la que disminuye la proclividad a las interferencias políticas.

Fundamentando este punto, tenemos que el Consejo de Administración del BNDES está conformado por 11 miembros designados por el Presidente de la República, entre ellos el Presidente del Consejo, más los miembros designados por los Ministros de Estado de la Planificación, Presupuesto y Gestión, de Trabajo y Empleo, de Hacienda, de Desarrollo, de Industria y Comercio Exterior; y el Presidente del BNDES, que ejerce la vicepresidencia del Consejo.⁸⁶ En el caso de CORFO, su Consejo está formado por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción que pasa a ser su Presidente; el Vicepresidente ejecutivo de CORFO, más los Ministros de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Planificación, de Agricultura y consejeros designados por el Presidente de la República.

Y aún así, ambas instituciones siguiendo los lineamientos del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior en el BNDES y del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción en CORFO, han mantenido una actividad constante y celebrada por el aporte significativo al desarrollo de Brasil y Chile, sin mayores críticas por actuar bajo criterios políticos. Quizás la figura que se podría recomendar a la CFN para emular estos ejemplos, es la conformación de un Consejo Administrativo o un Consejo Superior conformado por quienes en la actualidad son Miembros del Directorio más un delegado de la SENPLADES, pues no se comprende cómo, si la acción de la CFN va ligada a los planes nacionales de desarrollo, un representante de esta Secretaría no

86. BNDES, «Estructura organizacional BNDES», en http://inter.bndes.gov.br/espanol/estructura_organizacional.asp, consultado en octubre de 2009.

tenga voz dentro de la Corporación. Dicho Consejo tendría como facultades el recoger las expectativas de los distintos sectores, dialogar y debatir sobre los sectores estratégicos a ser apoyados y recomendar los lineamientos de largo plazo de la institución; pero la elaboración de las estrategias para cumplir con esos objetivos debe realizarla un directorio formado por el presidente de la CFN, ineludiblemente designado por el gobierno y los responsables de las áreas operativas de la institución que son las personas capacitadas para hacerlo; en otras palabras, el Consejo determinaría los campos de acción de la institución a largo plazo y el Directorio plantearía cómo hacerlo en el corto plazo, impidiendo con ello que se promuevan planes de corte político que no sean operativamente factibles de ejecutarse y se evitaría favorecer intereses de corto plazo sobre los objetivos y planes ya establecidos por la institución.

Fondeo permanente y suficiente

Una de las mayores lecciones del BNDES es la importancia de contar con fuentes de fondeo permanentes y seguras, en su caso, alimentándose mayormente con recursos de los fondos FAT y PIS-PASEP, que siendo contribuciones sociales y de los trabajadores, son inversiones realizadas en el banco para apoyar programas productivos tendientes a la creación de empleo en el país y por las cuales reciben un rendimiento adecuado, además del beneficio social de promover el desarrollo. Otras de sus fuentes de recursos son las ganancias de sus propias operaciones y fondos provenientes del exterior de parte de organismos multilaterales de desarrollo e instituciones intergubernamentales.

La CFN en cambio, depende de los aportes gubernamentales y últimamente de inversiones realizada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), pero que no ofrecen certeza en cuanto a los montos que se recibirán y por ende, no permiten elaborar planes detallados de colocación en función de los recursos realmente disponibles. Si se planea hacer del IESS una fuente permanente de fondeo, debería plantearse un monto fijo anual de inversión por el cual se deberá pagar un rendimiento apropiado; y, tomando en cuenta que son los trabajadores aportantes al seguro los dueños de dichos fondos, estos deberían beneficiarse directamente de dichas inversiones promoviendo que la rentabilidad obtenida se traduzca en mayores montos de préstamos hipotecarios y quirografarios, o incrementando el número de beneficiarios de los mismos. Además es recomendable que la CFN se preocupe por hacer que sus operaciones le permitan autosustentarse y generar suficiente rentabilidad mediante el control de gastos administrativos excesivos, mejorando procesos, etc., para lograr alimentarse con recursos propios y evitar su dependencia de limitadas fuentes de fondeo.

Desconcentración de recursos

Si la misión de la banca de desarrollo es la distribución equitativa de recursos, no se puede caer en la concentración del mismo en ciertas provincias, de manera que los esfuerzos deben enfocarse en facilitar el acceso de la mayoría de localidades y a la colocación de montos proporcionales, caso contrario, se terminaría racionando el crédito a los sectores alejados, cayendo en la misma falencia de la banca privada.

Aun así, la CFN solamente cuenta con 10 oficinas, ninguna de las cuales se ubica en la región amazónica o insular, más la particularidad de que los montos colocados bajo la modalidad de primer piso se concentran en la provincia del Guayas y los de segundo piso en Pichincha y en porcentajes excesivamente elevados. No es concebible que de 24 provincias existentes al 2009, solamente una capte más del 40% de los recursos, lo cual requiere romper ciertos paradigmas en términos de que al ser las ciudades más grandes y más productivas, Quito y Guayaquil demanden más recursos. El criterio de colocación de recursos debería basarse más bien, en cuáles son las ciudades con menor acceso al financiamiento de la banca privada, que presenten mayores oportunidades de generar proyectos en los sectores prioritarios y que requieran en mayor medida, el fomento de actividades generadoras de empleo.

Una herramienta para el apoyo en la cobertura geográfica de la CFN, sería contar con pequeñas oficinas dentro de las instituciones intermediarias, especialmente en las cooperativas que tienen acceso a los sectores rurales, evitando así, la inversión en infraestructura.

Banco de desarrollo con funciones de una agencia de desarrollo

Se observa que la CFN trabaja en la actualidad solamente como una institución financiera estatal encargada de otorgar recursos a quienes acuden a ella y hasta cierto punto, cumplir con metas de colocaciones en determinados sectores donde el gobierno nacional desea, aún si no se encuentran dentro de la planificación de la institución. Pero ser un verdadero banco de desarrollo implica asumir el doble rol de otorgar financiamiento de largo plazo y adoptar funciones de una agencia de desarrollo. Para ilustrar el segundo punto es útil observar el caso de la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO) que al encargarse de promover el desarrollo productivo nacional, se plantea como objetivo institucional lograr que emerjan y crezcan más empresas innovadoras, dinámicas, responsables e insertas en el mundo,⁸⁷ y para

87. CORFO, «Misión de CORFO», en <http://www.corfo.cl/acerca_de_corfo/que_es_corfo>, consultado en octubre de 2009.

lograrlo, dirige sus acciones hacia la mejora de la productividad de las PYME mediante subsidios y créditos, estimula el desarrollo de nuevos negocios, promueve y apoya la innovación empresarial y, ofrece incentivos para los inversionistas en los sectores tecnológico, productivo y de energías renovables.⁸⁸ Es así que, adoptando funciones de una agencia de desarrollo promueve la creación de empresas y las apoya integralmente para asegurar su contribución al desarrollo del país en general.

Sería recomendable que en el futuro, una vez consolidada institucionalmente y contando con una clara orientación fundamentada en planes de largo plazo, la CFN adoptara más actividades de una agencia de desarrollo. Es necesario que asuma una posición proactiva en la promoción de los sectores productivos estratégicos, donde por un lado, se motive a que los emprendedores generen propuestas y proyectos enfocados en las áreas claves para el desarrollo del país; y por otro, se encauce la ejecución de dichos proyectos para garantizar su éxito. Evidentemente llevar a cabo estas funciones requerirá invertir en la implantación de nuevos departamentos con personal capacitado para ejecutarlas, pero es necesaria esta ampliación del rango de actividades efectuadas si se desea que la CFN se convierta en una verdadera promotora del desarrollo y no solamente en una institución pública dedicada al financiamiento de largo plazo.

Nuevas funciones de la banca de desarrollo

Además de la adopción de funciones de una agencia de desarrollo, las IFD tienen otras dos misiones fundamentales: promover el desarrollo del segmento de financiamiento de largo plazo y contrarrestar la falla de mercado que impide el acceso de ciertos segmentos al crédito del sector privado.

En cuanto a la primera misión, el BNDES claramente manifiesta como parte de sus objetivos el otorgar financiamiento de largo plazo y promover una mayor participación del mercado de capitales privado en el financiamiento de proyectos de largo plazo, así como promover el desarrollo de los mercados de capitales de Brasil a través de la suscripción de valores y títulos de crédito de varias empresas, a lo cual se dedica su subsidiaria BNDES Participações S.A. (BNDESPAR). Con ello logra dinamizar el mercado del financiamiento de largo plazo, creándolo al ofrecer por sí mismo ese financiamiento y adquiriendo

88. Marisa Bechara, «La Corporación de Fomento a la producción (CORFO)», ponencia ante el Congreso Innova Corfo su acción regional para el desarrollo, Santiago, s.f., en <http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso5/ponencias_completas/BECHARA,%20MARISA%20-%20INNOVA-CORFO%20su%20accion%20regional%20para%20el%20desarrollo.ppt>, consultado en octubre de 2009.

títulos en el mercado de valores, lo que promueve su desarrollo y contribuye a su percepción como fuente de generación de recursos para la inversión de proyectos de largo plazo.

La CFN por su parte, cuenta con el programa de financiamiento bursátil a través del cual invierte el 15% de sus recursos en la adquisición de obligaciones, valores de titularización y papeles comerciales; sin embargo, si desea hacer de este mecanismo un verdadero promotor del mercado de valores ecuatoriano como fuente de financiamiento de proyectos de largo plazo al alcance de las empresas, deberá incrementar el monto invertido y constituir una división que se encargue de lleno a esta actividad, semejante a la subsidiaria creada con este fin en el BNDES.

En cuanto a la segunda misión, una de las formas de contrarrestar el racionamiento del crédito de la banca privada a sectores percibidos como riesgosos, es el ofrecimiento de garantías que permitan que los sectores excluidos puedan ser considerados como sujetos de crédito, facilitándoles así el acceso al financiamiento bancario.

El BNDES cuenta desde 1997 con el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC) que garantiza parte del riesgo (entre 70% y 80%), asumido por las instituciones financieras al otorgar créditos a MIPYMES exportadoras, reduciendo así la aversión al riesgo de la banca privada con respecto a estas empresas. La CFN en cambio, recientemente cuenta con el Fondo de Garantía Crediticia que otorga los fondos necesarios para que los pequeños empresarios puedan completar las garantías exigidas por el sistema bancario privado, contribuyendo a incentivar que el sector privado encuentre atractiva la atención a los microempresarios dado que ya no asumirían la totalidad del riesgo de sus créditos, sin embargo, es necesario usar cautelosamente este instrumento para evitar que la banca privada actúe irresponsablemente a sabiendas de que cuenta con la garantía gubernamental.

Especialización de la banca pública de desarrollo

La mayor oportunidad de la banca pública ecuatoriana nace de que en teoría, cuenta con instituciones dedicadas a cada sector, lo cual debería permitir una especialización de las mismas: el Banco del Estado en el financiamiento del sector público, el BNF del agrícola, el BEV de la vivienda, el IECE del educativo y la CFN que se ha alejado de su orientación netamente industrial, podría asumir un enfoque multisectorial o adaptar lo realizado por el BNDES que se dedica al segmento de la industria a través de otra subsidiaria especializada, la Agencia Especial de Financiación Industrial (FINAME).

Logrando dicha especialización y una acción coordinada liderada por la CFN, no solo que se abarcaría con todos los sectores promotores del desa-

rollo sino que se evitaría gastos innecesarios por la duplicidad de esfuerzos y la competencia de las líneas de crédito generadas por cada una de ellas. Para fundamentar este último punto, es pertinente mencionar que durante 2008 bajo su modalidad de segundo piso, la CFN destinó el mayor porcentaje de sus recursos (33%) a financiar proyectos de construcción y vivienda cuando existe un banco especializado que también trabaja bajo esa modalidad. Lo adecuado habría sido que la CFN apoyara al BEV en la generación de esta línea de crédito o incluso podría haberla fondeado, en vez de que los usuarios deban elegir entre los créditos del BEV y de la CFN que terminaron compitiendo entre sí.

Para finalizar, cabe destacar que el objetivo de realizar estas recomendaciones en función del contraste de las experiencias del BNDES y de la CFN, es demostrar que implican esfuerzos realizables y factibles, que obviamente requieren tiempo y recursos para su aplicación, pero más que nada de voluntad política, tanto para apoyar los cambios como para no interferir en los esfuerzos realizados internamente por las instituciones.

Conclusiones

NECESIDAD Y CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA BANCA DE DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA

A raíz de la liberalización financiera, donde la decisión del destino de los créditos pasó a manos de la banca privada, indudablemente ha permanecido desatendido el sector productivo que por su naturaleza (mayor tiempo de recuperación de la inversión, aporte al desarrollo económico, efecto redistributivo, alta generación de empleo, etc.), requiere productos financieros adecuados que impulsen el emprendimiento en este sector y a la vez, ofrezcan una fuente confiable y permanente de recursos, a tasas y plazos razonables.

Este relego del financiamiento a las actividades productivas se ha dado por la concentración del crédito privado en pocas empresas grandes, a plazos menores a un año y para consumo generalmente de los sectores comerciales y de servicios, también por las características propias de la banca privada donde la captación de depósitos a la vista los obliga a colocar dichos recursos a corto plazo para evitar problemas por descalces de plazos, y por la primacía de la búsqueda de rentabilidad y aversión al riesgo en proyectos nuevos de menor escala.

Ante estas realidades, surge como alternativa viable y necesaria una banca especializada y enfocada al financiamiento del sector productivo y de la pequeña y mediana empresa; de propiedad pública, pues el aporte al desarrollo general de la economía a través de la creación de empleo y la inversión de recursos en el sector real, hacen de este tipo banca una herramienta eficaz para la implantación de los planes nacionales de desarrollo elaborados por los gobiernos, con miras a lograr una redistribución adecuada de recursos y aportar al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Esta es la banca de desarrollo, aplicada en América Latina en la década de los 50 y de cuyos resultados, modificaciones e implantación exitosa en ciertos países, se han aprendido varias lecciones:

- Que debe primar el pragmatismo mas no la ideología cuando la cuestión no es qué tanto puede o debe intervenir el Estado en la economía, sino en qué medida el mismo puede aportar a complementar al merca-

do, otorgando o promoviendo servicios insuficientes o inexistentes para atender a los sectores excluidos por dicho mercado.

- Que su actividad es requerida tomando en cuenta las particularidades del contexto latinoamericano, donde los mercados financieros son de tamaño reducido, de poca sofisticación, altamente concentrados en el financiamiento de corto plazo, segmentados y excluyentes; y cuyo enfoque mayoritario en el crédito bancario, ha generado pocos incentivos para desarrollar el mercado de valores como fuente de financiamiento de largo plazo, necesario para las empresas que por su tamaño y actividad, no pueden acceder fácilmente al crédito bancario.
- Que internamente deben manejarse como el resto de instituciones financieras para mantener solvencia, liquidez, baja morosidad y eficiencia administrativa; sin olvidar que su fin es social y que la búsqueda de rentabilidad no puede ir en desmedro de dicho objetivo. Hacer de los bancos de desarrollo, entidades autosustentables, permitirá que continúen cumpliendo su misión sin necesidad de ser rescatadas por el gobierno y a la vez demostrará a la banca privada que sí puede ser un buen negocio ampliar su rango de acción para incluir a las actividades productivas, de innovación y tecnología, y de menor escala.
- Que los criterios de selección de los proyectos deben basarse en la rentabilidad social y además, en la rentabilidad económica de los proyectos financiados; y que, si bien es cierto que la determinación de los sectores prioritarios de la economía siempre será una decisión política, no se permita su interferencia en la actividad propia de la entidad, pues se corre el riesgo de cometer nuevamente los errores del pasado y caer en corrupción, ineficiencias y mala reputación.
- Que su función no es subvencionar actividades, ni otorgar recursos para cumplir con metas anuales de colocación, sino promover y otorgar financiamiento a proyectos cuyos propios resultados permitirán cubrir el costo de los créditos; que requieren de un impulso inicial y un direccionamiento proveniente de gente capacitada, para encaminar sus actividades.

Bajo estos antecedentes, se puede concluir que como respuesta a la pregunta que ha dirigido este estudio: ¿Bajo qué términos, es una reformulación de la banca de desarrollo necesaria y factible en América Latina como alternativa para fomentar el desarrollo?, es posible afirmar que es necesaria esta reformulación porque:

En el contexto de crisis actual, donde la respuesta inmediata del sector bancario ha sido la contracción del crédito; la banca de desarrollo puede asumir un rol contracíclico reactivando la economía a través de la provisión de

fondos para la inversión productiva, inyectando así recursos que se encuentran escasos.

El crecimiento económico aporta al desarrollo y a mejorar la calidad de vida de las personas cuando se traduce en la generación de empleo y la banca de desarrollo se enfoca en la provisión de recursos y servicios no financieros a la agricultura, industria, turismo y servicios, que son justamente los sectores intensivos en mano de obra.

La inversión en dichos sectores requiere de un financiamiento de largo plazo que la banca privada no está en condiciones de otorgar, ni existen mercados de capitales desarrollados para ofrecer financiamiento alternativo; y, ante la indispensabilidad de que dichos recursos sean proveídos, es necesario que la banca de desarrollo, como entidad especializada, se comprometa a cumplir con esta misión.

Además, los nuevos proyectos no solamente requieren de recursos financieros para impulsar su actividad, sino de un encaminamiento y apoyo desde la detección de las oportunidades y elaboración de los planes de negocio, hasta el momento en que se encuentren en capacidad de desenvolverse por sí solos. Es así, que estas entidades al cumplir la función de agencias de desarrollo tienen la capacidad y la obligatoriedad de ofrecer estos servicios contando con personal capacitado, dedicado a monitorear constantemente la situación de los sectores catalogados como prioritarios, con el objeto de convertirse en una guía al servicio de los emprendedores.

Se concluye también que es factible, considerando que:

El desmantelamiento de las instituciones públicas, como resultado de la reducción de la presencia del Estado en la economía, no redujo notablemente el número de las instituciones financieras de desarrollo (en 2009 permanecen el 83% de las IFD que existían en la década de los años 60 en Latinoamérica), aunque sí tuvo gran influencia en su minimización, que derivó en la limitación de sus funciones, disminución de su participación en la colocación de los créditos con respecto al resto del sistema financiero y reducción de su infraestructura. Aún así, estas instituciones se mantienen activas y es posible reformular sus funciones para cumplir con los nuevos desafíos de la banca de desarrollo y lograr convertirla en una verdadera promotora del desarrollo.

La acción de la banca de desarrollo, sin tintes políticos y sin fines distorsionadores, no será percibida por el sector financiero privado como competencia o intervencionista, pues estaría claramente destinada a cubrir un segmento que no se encuentra en capacidad de satisfacer: crédito de largo plazo para micro, pequeña y mediana empresa, en sectores socialmente rentables percibidos como de mayor riesgo.

En mercados financieros con una amplia red de intermediarios, la canalización de recursos puede hacerse a través de los mismos, reduciendo

la desconfianza con respecto a la intromisión de la banca pública en el libre funcionamiento de los mercados. Además, esta modalidad de segundo piso permite abarcar más localidades del territorio nacional, facilitando el acceso a los sectores rurales pues utilizaría en su mayoría a las cooperativas y otras entidades, evitando así implementar sucursales propias y mayor personal que solamente consumiría recursos innecesariamente.

Otro punto importante es la existencia de fondos provenientes del exterior de instituciones multilaterales de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y apoyos intergubernamentales, como es el caso de préstamos provenientes del banco de desarrollo de China, disponibles para ser colocados en inversiones productivas; siendo la banca de desarrollo la entidad adecuada para realizar esta función de canalización, en la medida en que conocería profundamente el desenvolvimiento de los sectores prioritarios y tendría la capacidad para determinar hacia adonde deben dirigirse esos recursos, apoyado también por la alineación de sus estrategias y acciones con los planes de desarrollo gubernamentales, como se apreció en el vínculo existente entre el enfoque actual de la CFN y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

Es así, que con el fin de que la banca de desarrollo pueda cumplir con su nueva misión de llenar los vacíos dejados por la banca privada, cuya naturaleza le impide ocuparse eficientemente del financiamiento del desarrollo, encargarse del segmento de financiamiento de largo plazo para contrarrestar las falencias generadas por los débiles mercados de capitales de la mayoría de países de América y, promover la reactivación del sector real, ofreciendo no solo recursos sino servicios no financieros que permitan a los sectores apoyados contar con todas las herramientas necesarias para generar un crecimiento auto-sustentable, esta debe incluir en su reformulación las siguientes características:

- Selección de proyectos en función de su rentabilidad social, apoyándose también en su potencial rentabilidad económica, pues la nueva banca no busca subsidiar actividades ineficientes tan solo porque se encuentren dentro de los sectores estratégicos para el desarrollo, sino invertir en proyectos que demuestren que requieren de un apoyo financiero y técnico inicial, pero que una vez encaminados, podrán continuar eficientemente con sus operaciones y que aportarán realmente al crecimiento económico y social del sector, al ser capaces de generar renta y empleo por sí solas. Cabe destacar, que la búsqueda de rentabilidad económica no se refiere a la obtenida por el cobro de tasas de interés semejantes a las comerciales, sino de la rentabilidad alcanzada gracias al oportuno cobro de las obligaciones crediticias de las empresas beneficiarias, toda vez que el impulso recibido por parte de la institución

de desarrollo buscaba garantizar que sus operaciones fueran eficientes, que generaran suficientes flujos para cumplir con sus compromisos y que pudieran subsistir convirtiéndose en motores del desarrollo dentro de sus sectores. Con estos resultados, se podría demostrar a la banca privada que el financiamiento del desarrollo puede ser rentable y se la motivaría a interesarse también por este segmento.

- Incorporación de adecuados mecanismos de administración de riesgos, pues por más cuidado que se tenga en la fase inicial de evaluación de los proyectos y determinación del riesgo de crédito de cada uno de los clientes, el financiamiento de nuevos proyectos siempre es proclive a generar mayores riesgos por lo impredecible de la evolución de sus operaciones.
- Establecimiento de metas anuales de colocaciones junto con planes que determinen sus destinos y sus correspondientes mecanismos de recuperación de créditos.
- Cumplimiento de normas técnicas y administrativas semejantes a las exigidas a la banca privada para garantizar la solidez de la institución, recordando que la evaluación del desempeño de la institución debe realizarse en dos dimensiones: desempeño del banco como institución financiera y desempeño del banco como institución de desarrollo.
- Determinación de objetivos de largo plazo, de manera que la rotación de directivos no influya en la ejecución de los planes de apoyo a los sectores ya establecidos como estratégicos. Esto permitirá controlar la interferencia política, en la medida en que no se podrá usar a la institución como herramienta al servicio de intereses de corto plazo, en desmedro de las actividades habituales de la institución.
- Constitución de una fuente de fondeo permanente, diversa y adecuada, que impida que la institución deba preocuparse por no disponer de recursos suficientes para cumplir sus planes, ni solicitar recurrentes capitalizaciones al gobierno central.
- Búsqueda de la especialización en el financiamiento de largo plazo y en la evaluación de proyectos, debiendo para ello contar con personal altamente calificado en esas áreas y con la habilidad y disponibilidad de continuar capacitándose y capacitando, tanto a los miembros de la institución de desarrollo e instituciones intermediarias, como al personal de la banca privada que pretenda incursionar en estas actividades.
- Desarrollo constante de nuevos productos financieros, que ofrezcan opciones de financiamiento adecuadas para los beneficiarios en cuanto a montos, plazos, garantías y destino de los fondos. De igual manera, debe hacerse énfasis en la implantación de servicios no financieros que permitan al beneficiario contar con un apoyo especializado desde la

elaboración de su plan de negocio hasta el encauzamiento de sus operaciones, lo cual implica que la institución debe mantener un contacto directo y de largo plazo con los clientes.

- Finalmente, para la banca de segundo piso, es importante el establecimiento de una red confiable y diversificada de intermediarios financieros bancarios y no bancarios, que le permitan alcanzar una mayor cobertura geográfica, ofrecer productos adecuados para cada segmento, prevenir el riesgo moral en sus operaciones y contar con un aparato burocrático del tamaño netamente necesario.

Bibliografía

- ALIDE, *Perfil institucional y financiero BNDES*, Lima, ALIDE, 2003.
- *El papel contracíclico de la banca de desarrollo frente a la crisis económica internacional*, Curazao, ALIDE, 2009.
- Armendáriz de Aghion, Beatriz, «Development Banking», en *Journal of Development Economics*, vol. 58, Ámsterdam, Elsevier, p. 83-100, 1999.
- Atkinson, Anthony y Joseph Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, Londres, 1980, p. 2, citado por Paola Sapienza, «The effects of government ownership on Bank Lending», en *Journal of Financial Economics*, vol. 72, No. 2, Ámsterdam, Elsevier, p. 357-384, 2002.
- Banco Mundial, *Finanzas para el crecimiento: Opciones de política en un mundo volátil*, Washington, Banco Mundial, 2001.
- Borja, Diego, «El sistema financiero surca un mar de desafíos», en revista *Líderes*, 8 de junio, Quito, *El Comercio*, p. 14, 2009.
- BNDES, *Informe anual BNDES*, Brasilia, BNDES, 2008.
- Calderón, Romy, «La banca de desarrollo en América Latina y el Caribe», en CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 157, Santiago, CEPAL, 2005.
- CEPAL, *Crecer con estabilidad: El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Santiago, CEPAL, 2000.
- Chandrasekhar, Chandru, *Políticas financieras*, Nueva York, Naciones Unidas, 2007.
- Corporación Financiera Nacional, *Informes de avances: Rendición de cuentas 2008*, Quito, CFN, 2008.
- Corral, Julio, «Estado y banca en el Ecuador republicano», en Varios autores, *Economía: Ecuador 1830-1980*, Quito, CEN, p. 178-205, 1983.
- Correa, Rafael, discurso de 23 de mayo de 2007, citado por Carlos Moreira y otros, *La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades*, Montevideo, Trilce, 2008.
- De Freitas, Carlos Eduardo, «A experiencia brasileira com instituições financeiras de Desenvolvimento», en CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 155, Santiago, CEPAL, 2005.
- Ghosh, Jayati, *The economic and social effects of financial liberalization: A primer for developing countries*, Nueva York, UN, 2005.
- Greenwald, Bruce, y Joseph Stiglitz, «Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets», en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, No. 2, Cambridge, MIT Press, p. 229-264, 1986.
- International Monetary Fund, *Technical note on strategic issues in development bank reform*, Washington, IMF, 2006.

- Keil, Roberto, «Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I», en CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 189, Santiago, CEPAL 2007.
- Krueger, Anne, *Government failures in development*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 1990.
- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes y Andrei Schleifer, «Corporate Ownership around the World», en *Journal of Finance*, vol. 54, No. 2, Aldan, AFA, p. 471-517, 1999.
- Lefebvre, Louis, «¿Qué permanece aún de la teoría del desarrollo?», en *Desarrollo económico*, vol. 31, No. 122, Buenos Aires, IDES, p. 251-263, 1991.
- Levy, Eduardo, Alejandro Micco y Ugo Panizza, *Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks*, Washington, IDB, 2004.
- «A Reappraisal of State-Owned Banks», en *Economía*, vol. 7, No. 2, Massachusetts, Brookings Institution Press, p. 209-259, 2007.
- Machinea, José Luis, *El papel de las instituciones financieras de desarrollo*, Quito, CEPAL, 2006.
- Marulanda, Beatriz y Mariana Paredes, «La evolución y perspectivas de la banca de desarrollo en Latinoamérica frente al caso colombiano», en CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 153, Santiago, CEPAL, 2005.
- Muñoz, Pabel, «Ecuador: Reforma del Estado y crisis política, 1992-2005», en *Historia Actual Online*, No. 11, Cádiz, Universidad de Cádiz, p. 101-110, 2006.
- Rojas-Suárez, Liliana, *La bancarización en América Latina: Obstáculos, avances y la agenda pendiente*, Sao Paulo, Center for Global Development, 2008.
- Romero, Alemán, «Crisis bancaria en Ecuador: causas y posibles soluciones», en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, No. 90, Málaga, Universidad de Málaga, p. 1-35, 2008.
- Sagasti, Francisco, «La banca multilateral de desarrollo en América Latina», en CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 119, Santiago, CEPAL, 2002, citado por Roberto Keil, «Estudio sobre las buenas prácticas de las IFIS en función a la normativa de suficiencia patrimonial de Basilea I», en CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 189, Santiago, CEPAL, p. 7, 2007.
- Sapienza, Paola, «The effects of government ownership on Bank Lending», en *Journal of Financial Economics*, vol. 72, No. 2, Ámsterdam, Elsevier, p. 357-384, 2002.
- Schleifer, Andrei, «State versus private ownership», en *Journal of economic perspectives*, vol. 12, No. 4, Pittsburgh, AEA, p. 133-150, 1998.
- Solorza, Marcia Luz, «El sistema bancario brasileño y su participación en el financiamiento al desarrollo», en *Economía Informa*, No. 358, México D.F., Universidad Autónoma de México, p. 20-34, 2009.
- Stiglitz, Joseph, «El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina», en *Revista de la CEPAL*, No. 80, Santiago, CEPAL, p. 7-40, 2003.
- «The Role of the State in Financial Markets», en Banco Mundial, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Economic Development*, Washington, 1994, citado por Eduardo Levy, Alejandro Micco y Ugo Panizza, *Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks*, Washington, IDB, p. 6, 2004.

- «Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation», en Edward Balleisen y David Moss, edit., *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*, Nueva York, Cambridge University Press, p. 13-51, 2010.
- Studart, Rogério, «El Estado, los mercados y el financiamiento del desarrollo», en *Revista de la CEPAL*, No. 85, Santiago, CEPAL, p. 13-34, 2005.
- Titelman, Daniel, «La banca de desarrollo y el financiamiento productivo», en CEPAL, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 137, Santiago, CEPAL, 2003.
- Tobar, Paulina, *Impacto de la profundización financiera en la economía de los distintos países de América Latina*, Quito, Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador, 2008.
- Vasconcelos, Jorge y Eliana Miranda, *La experiencia del BNDES en Brasil; ¿es aplicable en la Argentina?*, Córdoba, IERAL, 2008.
- Vivanco, Fermín, *Bancos públicos o agencias de desarrollo para promover acceso a servicios financieros: La experiencia de los bancos de desarrollo y las microfinanzas*, Washington, Fondo Multilateral de Inversiones, 2008.
- Vives, Antonio, *Banca de desarrollo: Condiciones para una gestión eficiente*, Washington, BID, 2003.
- Vivas, Pedro, «Economía brasileña 2009: situación actual y perspectivas», en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, No. 119, Málaga, Universidad de Málaga, p. 1-24, 2009.
- Weber, Gabriela, «Un vistazo a la política del Banco Mundial en el Ecuador durante los años 90», en Gabriela Weber, coord., *Sobre la deuda ilegítima. Aportes al debate: argumentos entre consideraciones éticas y normas legales*, Quito, Centro de Investigaciones Ciudad, p. 73-80, 2008.
- Weimer, David y Aidan Vining, *Policy analysis: concepts and practice*, Nueva Jersey, 1992, p. 30, citado por Richard Zerby y Howard McCurdy, *The failure of market failure*, Seattle, University of Washington, 2005.
- Winston, Clifford, *Government failure versus market failure. Microeconomics policy research and government performance*, Washington, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2006.
- Won-Ho, Kim, «Estado versus mercado en América Latina. Una perspectiva a partir de las experiencias de Asia del Este», en *Nueva Sociedad*, No. 221, Buenos Aires, FES, p. 151-165, 2009.
- World Bank, *World Development Report: The Challenge of Development*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- Zerby, Richard, y Howard McCurdy, *The failure of market failure*, Seattle, University of Washington, 2005.

Internet

- Acevedo, Rommel, «Banca de desarrollo en América Latina: Situación actual y perspectivas», presentación para LA Reunión de Grupo de Expertos sobre Bancos de desarrollo Nacionales, Nueva York, ALIDE, en <<http://www.docstoc.com/docs/3170936/BANCA-DE-DESARROLLO-EN-AMÉRICA-LATINA-SITUACIÓN-ACTUAL-Y-PERSPECTIVAS>>, consultado en agosto de 2009.

- Banco Central del Ecuador, «Tasas de interés», en <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=documentos/Estadisticas/SectorMonFin/TasasInteres/Indice.htm>, consultado en septiembre de 2009.
- Banco Central do Brasil, «Monetary Policy and Financial system credit operations», en <http://www.bcb.gov.br/?OPERATIONS>, consultado en agosto de 2009.
- «Brazilian Banks after the Resolution 1524, 21.09.88», en <http://www.bcb.gov.br/htms/deorf-i/e88-2000/texto.asp?idpai=NFS19882000>, consultado en agosto de 2009.
- Banco Ecuatoriano de la Vivienda, «Quienes somos», en <http://www.bevecuador.com/paginas/quienessomos.html>, consultado en septiembre de 2009.
- Bechara, Marisa, «La Corporación de Fomento a la producción (CORFO)», ponencia ante el Congreso Innova Corfo su acción regional para el desarrollo, Santiago, s.f., en http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso5/ponencias_completas/BECHARA,%20MARISA%20-%20INNOVA-CORFO%20su%20accion%20regional%20para%20el%20desarrollo.ppt, consultado en octubre de 2009.
- BNDES, «Informes anuales y demostrativos financieros BNDES», Brasilia, BNDES, 2007, en http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_es/Galerias/RelAnualEspanol/ra2007/Rel-DemonstContabeis2007_esp.pdf, consultado en agosto de 2009.
- «Manual da TJLP», Brasilia, BNDES, s.f., p. 2-3, en http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/tjlp.pdf, consultado en agosto de 2009.
- «Instituciones financieras habilitadas BNDES», en <http://inter.bndes.gov.br/espanol/instituciones.asp>, consultado en agosto de 2009.
- «Desempeño del BNDES quiebra récord en el primer semestre de 2009 y muestra continuidad de las inversiones», en http://inter.bndes.gov.br/espanol/noticias/not085_09.asp, consultado en agosto de 2009.
- «Desembolsos de BNDES según los ramos y géneros de actividad económica», en <http://www.bndes.gov.br/espanol/desempeno.asp>, consultado en agosto de 2009.
- «Financiamientos del BNDES permitieron mantener o generar 2,8 millones de puestos de trabajo en 2008», en http://inter.bndes.gov.br/espanol/noticias/not011_09.asp, consultado en septiembre de 2009.
- «Estructura organizacional BNDES», en http://inter.bndes.gov.br/espanol/estructura_organizacional.asp, consultado en octubre de 2009.
- CORFO, «Misión de CORFO», en http://www.corfo.cl/acerca_de_corfo/que_es_corfo, consultado en octubre de 2009.
- Corporación Financiera Nacional, «Asistencia técnica», en http://www.CFN.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=249&Itemid=419, consultado en septiembre de 2009.
- «Programa de Fomento Productivo», en http://www.CFN.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=255&Itemid=371, consultado en septiembre de 2009.
- Dussel, Enrique, y Mathew Verghis, «The state, markets and development», conferencia realizada en el Instituto Kellogg, Notre Damme, 1993, en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/196.pdf>, consultado en julio de 2009.

- Fundación Avanzar, «Cdrs y CFN», en *Zona Económica*, en <<http://www.zonaeconomica.com/cdrs-CFN>>, consultado en septiembre de 2009.
- «¿Cómo se enriquecen los banqueros?», en *Zona Económica*, en <<http://www.zonaeconomica.com/se-enriquecen-banqueros>>, consultado en septiembre de 2009.
- Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, «La institución», en <<http://www.iece.fin.ec/LaInstitucion.aspx>>, consultado en septiembre de 2009.
- Jiménez, Raúl, «Esquemas de intervención de la banca de desarrollo de segundo piso en el medio rural a través de intermediarios no tradicionales: Tres casos de estudio», s.l., IEP, en <http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/1242623468538_esquemas_de_intervencion_de_la_banca_de_de_sarrollo.pdf>, consultado en agosto de 2009.
- Keynes, John Maynard, «The end of *laissez-faire*», Londres, Hogarth Press, 1926, en <<http://www.panarchy.org/keynes/laissezfaire.1926.html>>, consultado en julio de 2009.
- López, Mario, «La banca de desarrollo y el financiamiento a las PYME», ponencia presentada en el Simposio Las PYME de cara al Área de Libre Comercio de las Américas, San José, 6 de agosto de 1997, en <<http://www.microfinanzas.org/uploads/media/0839.pdf>>, consultado en agosto de 2009.
- Miceli, Felisa, «Sistema financiero: apuntes sobre la banca de desarrollo y fomento», Buenos Aires, Felisa Miceli, «Sistema financiero: apuntes sobre la banca de desarrollo y fomento», Buenos Aires, s.e, p. 3-8, 2005, en <<http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/Sistema%20financiero/Miceli.pdf>>, consultado en agosto de 2009.2005, en <<http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/Sistema%20financiero/Miceli.pdf>>, consultado en agosto de 2009.
- Moya, Ximena, «Experiencia chilena en desarrollo de PYME y territorios», Santiago, CORFO, 2008, p. 4, en <<http://www.cespi.it/SEMINARIO%20ILLA%201%20luglio/Ximena%20Moya.pdf>>, consultado en agosto de 2009.
- Pozo, Mauricio, «The Ecuadorian Experience», ponencia para la Conferencia Public Banks in Latin America: Myths and Realities, Nueva York, IDB, p. 5, 2005, en <http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?displaytype=&pub_id=P%2D347>, consultado en septiembre de 2009.
- Rivas, Gonzalo, «La experiencia de CORFO en el fomento productivo», Santiago, 1998, en <<http://www.microfinanzas.org/centro-de-informacion/documentos/la-experiencia-de-corfo-en-el-fomento-productivo/>>, consultado en agosto de 2009.
- Samán, Camilo, «La plata de la banca dará mayor liquidez a la CFN», en *El Comercio*, Quito, 22 de junio de 2009, en <http://www.elcomercio.com/noticias/plata-banca-mayor-liquidez-CFN_0_65993439.html>, consultado en septiembre de 2009.
- «Camilo Samán: Cartera de CFN es óptima para inversión del IESS», en *Ecuador Inmediato*, Quito, 26 de agosto de 2009, en <http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/camilo_saman_cartera_de_CFN_es_optima_para_inversion_del_iesse—111438>, consultado en septiembre de 2009.
- «Listo el cronograma para entrega de microcréditos con fondos de la reserva monetaria», en *Ecuador Inmediato*, Quito, 9 de septiembre de 2009, en

- ⟨http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/listo_el_cronograma_para_entrega_de_microcreditos_con_fondos_de_la_reserva_monetaria—112444⟩, consultado en septiembre de 2009.
- Secretaría de Transparencia del Ecuador, «Situación financiera de la banca pública», en ⟨www.secretariatransparencia.gov.ec/.../6.06%20SIT%20FIN%20BANCA%20PUBLICA.doc⟩, consultado en septiembre de 2009.
- SENPLADES, «El rescate de la planificación», en ⟨http://www.senplades.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=104:el-rescate-de-la-planificacio-n&catid=28:institucion&Itemid=143⟩, consultado en septiembre de 2009.
- Superintendencia de Bancos y Seguros, «Volumen del crédito», en ⟨http://www.superban.gov.ec/practg/pk_rep_volmn_credt_det1.p_rep_volmn_credt_vol7?vp_cod_entdd=0&vp_fec_ini=2007/12/3&vp_fec_fin=2008/12/3⟩, consultado en septiembre de 2009.
- Teixeira, Ernani, «La experiência de BNDES», presentación en la Conferencia de la ALIDE Mercados de Capitales y Banca de Desarrollo, Brasilia, en ⟨[http://www.alide.org.pe/download/AsambleaAnt/Alide35/download35/AS35-05-Ernani\(BNDES\).pdf](http://www.alide.org.pe/download/AsambleaAnt/Alide35/download35/AS35-05-Ernani(BNDES).pdf)⟩, consultado en agosto de 2009.
- «CFN elimina requisito para otorgar créditos», en *Hoy*, 11 de diciembre de 2008, en ⟨<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/CFN-elimina-requisito-para-otorgar-creditos-323267.html>⟩, consultado en septiembre de 2009.
- «IESS dará unos US \$ 450 millones a la CFN», en *Hoy*, 22 de agosto de 2009, en ⟨<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ieess-dara-unos-450-millones-a-la-cfn-364276.html>⟩, consultado en septiembre de 2009.
- «La CFN busca a quien pasar US \$ 410,8 millones», en *Hoy*, 29 de julio de 2003, en ⟨<http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-CFN-busca-a-quien-pasar-410-8-millones-152777-152777.html>⟩, consultado en septiembre de 2009.
- «La CFN mantiene injerencia política, según Bankwatch», en *El Universo*, Guayaquil, 31 de marzo de 2009, en ⟨<http://www.eluniverso.com/2009/03/31/1/1356/E638C0BE89984281AFC91776D925C3B0.html>⟩, consultado en septiembre de 2009.
- «La Corporación Financiera Nacional quiere recuperarse de presunto perjuicio», en *Hoy*, 12 de abril de 2007, ⟨<http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-corporacion-financiera-nacional-quiere-recuperarse-del-presunto-perjuicio-264058-264058.html>⟩, consultado en septiembre de 2009.
- «Recursos del a RILD servirán para reactivar la economía», en *El Ciudadano*, Quito, 27 de agosto de 2009, en ⟨https://www.elciudadano.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=5190:recursos-de-la-rild-servira-para-reactivar-la-economia⟩, consultado en septiembre de 2009.

ANEXOS

1. Principales modificaciones realizadas en la CFN (1955-2009)

Decreto Ejecutivo No. 34 de 4 de julio de 1955	Creación de la Comisión Nacional de Valores.
11 de agosto de 1964	Expedición de la Ley de la Comisión de Valores – Corporación Financiera Nacional sustituyendo a la Comisión Nacional de Valores. Operación como Banca de Primer Piso.
Reformas a la Ley Orgánica de la CFN 1990	<p>Plantea primordialmente las siguientes modificaciones:</p> <ul style="list-style-type: none">• Incremento del capital autorizado de 2 mil millones de sucres a 100 mil millones de sucres. Con ello, se aumenta la capacidad de contratación de préstamos externas al volverla sujeto de crédito elegible por parte de los organismos internacionales de desarrollo.• Reformas a su facultad de captar ahorro interno a través de la emisión de sus propias obligaciones. Promoción de la formación de un mercado de capitales de mediano y largo plazo en el país.• Se agrega una nueva atribución al asignarle el papel de otorgar financiamiento a sectores prioritarios para el desarrollo, previamente calificados por el CONADE y la Junta Monetaria, a través del sistema de descuentos o redescuentos. La Corporación podrá vender bonos a través de las Bolsas de Valores a mediano plazo, con pago de intereses atractivos y cupones que pueden ser redimidos cada seis meses.• Cambio de orientación para trabajar como banca de segundo piso, otorgando financiamiento multisectorial a través de las instituciones del sistema financiero.
Ley de la CFN publicada en el Registro Oficial 154 el 17 de septiembre de 1997	<ul style="list-style-type: none">• Se le permite prestar servicio fiduciario civil y/o mercantil a entidades de derecho público y a entidades de derecho privado.• Intervención más activa en el mercado de capitales e inversiones, compra venta de títulos valores, titularización de activos, administración de fondos.
Ley de Mercado de Valores, publicada el 23 de agosto de 1998	Art. 38 Faculta a la CFN a intervenir como promotora o administradora de fondos de inversión y fideicomisos. En julio de este año la CFN certificó sus procesos fiduciarios bajo la norma de calidad ISO 9001:1994.

1998	Participa dentro del Plan de Reactivación del gobierno a través del canje de Bonos de Reactivación Económica por las Carteras de créditos empresariales y la reestructuración de pasivos del sector productivo con la banca privada, que alcanzan aproximadamente US \$ 7 mil millones, a través de la ampliación de los plazos de pago y mejorando las tasas de interés, aunque no subsidiándolas.
Ley 98-17	Facultó la entrega de bonos llamados 98-17 por un valor de US \$ 420 millones para capitalización de la institución.
Decreto Ejecutivo 1490 de 1999	Decreta la sustitución de los dineros congelados por la banca, por Certificados de Depósitos Reprogramables (CDR).
10 de noviembre de 1999 Decreto Ejecutivo 1492, publicado en el Registro Oficial 320	Obligaba a la CFN a recibir cdrs al 100% de su valor nominal para pagar las obligaciones por vencer o vencidas de los deudores de la banca cerrada por US \$ 424,85 millones. Se usaron para pagar las obligaciones de dichos bancos con la CFN.
El 12 de enero de 2000	La Superintendencia de Compañías inscribió a la CFN como administradora de Fondos y Fideicomisos.
Decreto 2408 (Plan de Regularización de la CFN)	Obligaba al Ministerio de Economía a recibir los CDR y CPG para pagar la deuda de US \$ 268,4 millones que la Corporación tiene con la CAF, el Banco Mundial y el BID, pero posteriormente se declara inaplicable, impidiéndole así ser sujeto de crédito de organismos multilaterales.
Acuerdo Ministerial 061 de 15 de marzo de 2002	El Ministerio aduce que es inaplicable el acuerdo porque va en contra de la Ley de Presupuesto (Art. 45 prohíbe al Ministerio hacer subrogación de deuda).
Decreto 3052 septiembre 2002	Deroga el decreto ejecutivo 1492 que obligaba a la CFN a recibir los CDR.
Convenio CFN-BNF 23 de marzo de 2004	Alianza estratégica para intermediación financiera por la cual la CFN entrega recursos al BNF para canalizarlos a los sectores productivos a través de la concesión de créditos.
2005 Nueva Ley Orgánica	Le permite operar nuevamente como banca de primer piso, paralelamente a su gestión crediticia de segundo piso, con el objetivo de que pueda otorgar créditos directos al sector productivo, provenientes de recursos del Estado con los fondos provenientes del 35% del ex FEIREP (Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público) y de entidades financieras y del exterior (Banco Mundial, BID y CAF).

	Esto obedece a que, en la Ley de Transparencia Fiscal, que contempla la redistribución del Feirep, se estableció que la CFN canalice líneas de crédito para financiar proyectos productivos.
2005	<p>Apertura de una nueva línea de crédito para fines productivos, no de consumo; canalizada a través de cooperativas, con recursos de la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CEREP).</p> <p>Las PYME serían las principales beneficiadas con créditos, desde 50.000 hasta 2 millones de dólares, con plazos de hasta 10 años e intereses del 8,5% al 11%, enfocándose en aquellas que sean parte de encadenamientos productivos y que estén orientadas especialmente a la exportación.</p>
Inyección de liquidez 2006	El gobierno entrega US \$ 100 millones. Preocupa su elevada tasa de morosidad del 25% a mayo de 2006 pues aún arrastra los efectos de la crisis de 1999.
16 de febrero de 2007 Resolución No. Q.IMV. 07.0722	Autorización de la Superintendencia de Compañías para actuar como agente de manejo de Procesos de Titularización.
Inyección de liquidez 2007	El gobierno capitaliza a la institución con US \$ 150 millones.
Inyección de liquidez 2008	El gobierno capitaliza a la institución con US \$ 150 millones adicionales.
Resolución DB-CE-231-PAIF del Banco Central, agosto 2009	«Políticas para la Administración de las inversiones en instrumentos financieros emitidos por residentes», abre la posibilidad de invertir la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad (RILD) en proyectos de la economía doméstica. Su finalidad: que el ahorro interno depositado en el exterior vuelva al país para financiar su desarrollo.
Agosto 2009	<p>Se decide que US \$ 300 de la RILD de propiedad del IESS sean invertidos en la CFN para fomentar el desarrollo en sectores de turismo, metalmecánica, desarrollo de biocombustibles, acuicultura, pesca y agricultura.</p> <p>A cambio el IESS recibirá papeles negociables de la CFN.</p>

Fuente: Ley de la Corporación Financiera Nacional, diario *Hoy*, diario *El Comercio*.

Elaboración: propia.

2. Reformas a la Ley de la Corporación Financiera Nacional 2005

Ley de 1997	Ley de 2005
<p>Art. 1. La Corporación Financiera Nacional es una institución financiera pública, autónoma, con personería jurídica y con duración indefinida. Tendrá su domicilio principal en la capital de la República y podrá tener oficinas dentro o fuera del territorio nacional.</p>	<p>Art. 1.- <i>Se añade:</i> Dichas oficinas funcionarán de manera desconcentrada en la ejecución del presupuesto asignado a gastos y otorgamiento de créditos. De convenir a los intereses institucionales y beneficiarios de los créditos, se podrá abrir oficinas en ciudades y cantones que justifiquen técnicamente su operación y funcionamiento.</p>
<p><i>Comentario:</i> Manifiesta la independencia en el manejo presupuestario de las oficinas de la CFN y plantea apertura de oficinas para estar más cerca de los beneficiarios, pero solamente cuando existan justificaciones para ello.</p>	
<p>Art. 2.- [...] El monto mínimo de capital pagado de la Corporación será equivalente a veinte millones de unidades de valor constante.</p>	<p>Art. 2.- [...] El monto mínimo de capital pagado de la Corporación será de ciento treinta y cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América.</p>
<p><i>Comentario:</i> Se incrementa su capital de 20 millones de sucres a 130 millones de dólares para ampliar su base de concesión de créditos.</p>	
<p>Art. 3.- Son objetivos de la CFN:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Financiar por medio de las instituciones financieras las actividades productivas y de servicios calificadas como prioritarias por el Directorio. b) Canalizar sus propios recursos y los que provengan de los órganos financieros nacionales e internacionales en orden al cumplimiento del literal a) [...]. 	<p>Art. 3.- Los objetivos de la CFN son estimular la inversión e impulsar el crecimiento económico sustentable y la competitividad de los sectores productivos y de servicios del país; para el cumplimiento de dichos objetivos, tendrá las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Financiar directamente como banca de primer piso con recursos propios, del Estado y los que provengan de entidades nacionales y del exterior; las actividades productivas y de servicios de personas naturales y jurídicas; b) Financiar por medio de las instituciones del sistema financiero con recursos que provenga del exterior,

Ley de 1997	Ley de 2005
	<p>las actividades productivas y de servicios de personas naturales y jurídicas, cuando así lo exigieren convenios internacionales; [...];</p> <p>i) Promover el desarrollo de los sectores: agropecuario, industrial manufacturero, artesanal, agroindustrial, pesquero, de la acuicultura, investigación científica y tecnológica, de la construcción, turístico, de la reforestación y todas las demás actividades productivas a través de la micro, pequeña, mediana y gran empresa, y,</p> <p>j) Prestar servicios de intermediación en la consecución de créditos externos para las empresas privadas.</p>
<p><i>Comentario:</i> Diferencia entre objetivos y funciones. Reconoce que sus objetivos son el estímulo de la inversión y el impulso del crecimiento económico. Dentro de sus funciones plantea claramente la operatoria como banca mixta de primer y segundo piso, cuando la ley anterior había prohibido el otorgamiento directo de créditos. Agrega a sus funciones de impulsar el mercado de capitales, promover sectores con ventajas competitivas en el exterior, coordinar su acción con la política del país y estimular actividades y servicios prioritarios; la promoción de los sectores agropecuario, manufacturero, artesanal, etc. Y el apoyo a las MIPYMES.</p>	
<p>Art. 5.- <i>Conformación del Directorio por:</i> [...] Ministro de Energía y Minas o su delegado, Secretario General de Planificación del CONADE, y un representante del sistema financiero privado.</p>	<p>Art. 5.- <i>Conformación del Directorio por:</i> [...] El Ministro de Turismo o su delegado, Un representante principal elegido por las Cámaras de la Producción de la Sierra y el Oriente; y, otro por las Cámaras de la Producción de la Costa y Galápagos.</p>
<p><i>Comentario:</i> Considerando que el importante aporte al sector turístico, el ministro de esta cartera pasa a formar también parte del directorio. Se suprime la participación del representante del CONADE y en lugar del representante del sistema financiero privado, ingresan dos miembros por las Cámaras de la Producción.</p>	
<p>Art. 15.- <i>Comentario:</i> Este artículo hace referencia a las atribuciones y deberes del directorio, estableciendo que la política general de la Corporación se hará en concordancia a los planes de desarrollo del Gobierno Nacional; ya no de acuerdo a los planes de desa-</p>	

Ley de 1997	Ley de 2005
<p>rrollo preparados por el Consejo Nacional de Desarrollo. En cuanto a sus políticas de inversión, se le faculta para la adquisición de valores en el mercado bursátil doméstico; y, se aclara que no necesitará aprobación alguna por parte del Directorio del BCE para la fijación de los tipos de descuento.</p> <p>En cuanto a sus modalidades de crédito, la reforma plantea que puede canalizar sus recursos a través de cualquier entidad calificada o no por la Superintendencia de Bancos y Seguros, ampliando así sus canales de cobertura especialmente para el sector rural; y se manifiesta claramente la colocación directa de recursos como banca de primer piso.</p>	
<p>Art. 24.- La Corporación podrá realizar operaciones en moneda nacional o extranjera, o en unidades de valor constante y en otras unidades de cuenta. Dichas operaciones serán las siguientes:</p> <p>a) Conceder préstamos, anticipos, descuentos, redescuentos u otras facilidades crediticias para actividades productivas y de servicios, a través de las instituciones financieras elegibles por la Corporación [...].</p>	<p>Art. 24.- La Corporación podrá realizar operaciones en moneda de curso legal, sin necesidad de autorización del Banco Central del Ecuador. Dichas operaciones serán las siguientes:</p> <p>a) Conceder directamente o a través de las instituciones financieras préstamos, anticipos, descuentos, redescuentos u otras facilidades crediticias para actividades productivas o de servicios; [...].</p> <p><i>Se añaden:</i></p> <p>r) Prestar servicio fiduciario civil y/o mercantil al gobierno nacional, al IESS, a entidades de derecho público y a entidades de derecho privado;</p> <p>s) Subastar, comprar, vender o permutar cartera, de conformidad con los lineamientos del Directorio.</p>
<p><i>Comentario:</i> Se reitera que la Corporación no requiere autorización del BCE para ejercer sus operaciones tanto de primer como de segundo piso. Destacan entre las operaciones que está facultada para ejecutar: la compra y venta de títulos, administración de fondos, emisión de obligaciones, bonos, certificados fiduciarios y títulos, que pueden colocarse internamente o en el exterior; otorgamiento de garantías o avales a favor de las IFI; prestación de asistencia técnica y apoyo no financiero, titularización de sus activos, entre otras. Además se añaden sus operaciones como fiduciaria del Gobierno, IESS y otros; y la subasta, compra o venta de cartera</p>	

* Se especifican tanto los artículos originales de la Ley de 1997 como sus modificaciones en 2005, solamente en las partes que sufrieron cambios.

Fuente: Consideraciones y Análisis del BCE al Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de la CFN, Codificación de la Ley Orgánica de la CFN.

Elaboración: propia.

3. La banca pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010

Objetivo	Política	Estrategia
11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible.	11.13. Modernizar el sistema financiero, reactivar el sistema financiero público, permitir la libre competencia en el sistema financiero privado y ampliar de las microfinanzas.	1. Capitalización del BNF, CFN y el Banco del Estado, reestructuración del Banco Central del Ecuador y liquidación de la Agencia de Garantía de Depósitos para constituir un sólido subsector de fomento de la inversión social y productiva, capaz de competir en igualdad de condiciones con las entidades del sector privado, con el fin de establecer costos del capital competitivos.
12. Reformar el Estado para el bienestar colectivo.	12.6. Mejorar la gestión de las empresas públicas y la banca pública de desarrollo y fortalecer los mecanismos de regulación.	1. Diseño de un modelo de gestión por resultados para las empresas públicas y la banca pública de desarrollo.
	12.7. Diseñar una nueva arquitectura financiera que brinde las condiciones institucionales para el apoyo a la reactivación productiva, el desarrollo del mercado de capitales, la promoción de sistemas de microfinanzas solidarias y el fomento el cooperativismo de ahorro y crédito por parte del Estado.	2. El fortalecimiento de la banca pública de desarrollo en su gestión, regulación y promoción del desarrollo socioeconómico.

Fuente: Plan Nacional de desarrollo 2007-2010.

Elaboración: propia.

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal forma parte del Sistema Andino de Integración. Fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia), Quito (Ecuador), sedes locales en La Paz y Santa Cruz (Bolivia), y oficinas en Bogotá (Colombia) y Lima (Perú). La Universidad tiene especial relación con los países de la UNASUR.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. En ese año la Universidad suscribió un convenio de sede con el gobierno del Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior del Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, ratificado posteriormente por la legislación ecuatoriana vigente. Es la primera universidad del Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

Últimos títulos de la Serie Magíster

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

- 115** Mary Ivers, POEMAS A COLORES: memoria e identidad indígena en la pintura de Tigua
- 116** Sebastián López, DEL AMPARO A LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN: ¿regulación o restricción a la protección de los derechos fundamentales?
- 117** María Dolores Vasco Aguas, LAS GALÁPAGOS EN LA LITERATURA
- 118** Alex Schlenker, SE BUSCA: indagaciones sobre la figura del sicario
María Martínez Mita, CONQUISTA DE DERECHOS HUMANOS POR EL PUEBLO AFROBOLIVIANO en la Asamblea Constituyente de 2006-2008
- 119**
- 120** María Cristina Osorio, PRIMER MANDATO PRESIDENCIAL DE URIBE VÉLEZ: personalismo y carisma
- 121** Lara Janson, INTERCULTURALIDAD Y GÉNERO EN LA UNIÓN DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS E INDÍGENAS DE COTACACHI
- 122** Rafael Garrido, LA REPARACIÓN EN CLAVE DE DIVERSIDAD CULTURAL: un desafío para la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- 123** Daniel Achá, EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: clave jurídica de la integración
- 124** Gabriela Valdivieso, LA TASA, UN TRIBUTO QUE HA SIDO DENATURALIZADO EN ECUADOR
- 125** Francisco Ortiz, ¿ANTICIPARSE A QUÉ?: la estrategia de seguridad de los Estados Unidos
- 126** Pablo Larreátegui Plaza, ENTRE LA MEMORIA Y EL OLVIDO: posmodernidad y literatura en dos autores latinoamericanos
- 127** Juan Francisco Terán Sunca, LA TRANSMISIÓN DEL RIESGO EN LA COMPRAVENTA INTERNACIONAL DE MERCADERÍAS
- 128** Gabriela Michelena, FRANCISCO GRANIZO, POETA DE LOS DESCUENTROS
- 129** Denisse Rodríguez, LA BANCA DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA: ¿es posible su reformulación?

Durante el auge de la planificación estatal en la década de los cincuenta, se dio origen a la banca de desarrollo como herramienta para la canalización de recursos hacia sectores productivos, a tasas y condiciones preferenciales. El propósito de este estudio es determinar bajo qué términos es factible y necesaria su reformulación en América Latina como alternativa para fomentar el desarrollo, en un contexto de mercados financieros subdesarrollados y dedicados al financiamiento de corto plazo, altamente concentrados en empresas de mayor tamaño que excluyen a los pequeños proyectos productivos que requieren créditos bajo condiciones más favorables y adecuados a su actividad, y que, por su aporte al crecimiento económico como generadores de empleo, caen en el ámbito de actividades financiadas por el Estado para promover el desarrollo.

Con este objetivo, se revisan los argumentos teóricos que justifican la interacción del Estado con el mercado, se analizan cuáles fueron los aciertos y errores de la banca de desarrollo tradicional y los debates para su reforma, constatándose, al final, si estos han motivado un cambio en la banca pública de desarrollo ecuatoriana.



Denisse Rodríguez (Quito, 1982) es Ingeniera Comercial, con mención en Administración Financiera, por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Quito, 2007) y Magíster en Relaciones Internacionales, con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos, por la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito (2009). Se desempeña actualmente como asistente académica del Área de Estudios Sociales y Globales e investigadora de la Unidad de Información Socio Ambiental de la Universidad Andina.

ISBN: 978-9978-84-665-0



9789978846650